

**RAPPORTS DU MINISTRE**

MENU | RECHERCHE | AIDE | ENGLISH | COMMENTAIRES

**Rapport Legault****LES FORCES ARMÉES CANADIENNES: POUR
ENTRER DANS LE XXI^e SIÈCLE**

Rapport soumis au ministre de la Défense nationale,
L'honorable Doug Young
par le professeur Albert LEGAULT
Directeur, Programme Paix et sécurité internationales
Institut québécois des hautes études internationales
Université Laval, Québec
1^{er} mars 1997

Table Des MatièresAvant-proposRésumé**Partie I - Les questions d'imputabilité, de commandement et de contrôle**

- 1. L'imputabilité politique
- 2. Pouvoirs civils et militaires
 - a) L'évolution de la structure des Forces armées canadiennes
 - b) Les imputabilités ministérielles, financières et administratives
 - c) Relations civiles et militaires

Partie II - La société canadienne et les Forces armées canadiennes

- 3. Démocratie et éthique
 - a) Comment concilier individu et société?
 - b) La renaissance de l'éthique
 - c) Environnement économique et militaire: la crise des éthiques
- 4. Les Forces armées et la société canadienne
 - a) La société canadienne
 - b) Les politiques de défense et le rôle des Forces armées dans une démocratie
 - c) Les choix difficiles

1. L'éducation des officiers et profils de carrières
 2. Éthique et leadership
 3. Rapport officiers/soldats et minorités
 4. Les Forces armées et la société multiculturelle
 5. Un système de justice militaire plus ouvert et transparent?
- 5. Une armée mieux intégrée à la nation?
 - 6. Liste des recommandations

[Menu principal D-NET](#) | [Recherche](#) | [Aide](#) | [English](#) | [Commentaires](#)



Défense
nationale

National
Defence

Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Canada

**RAPPORTS DU MINISTRE**

MENU | RECHERCHE | AIDE | ENGLISH | COMMENTAIRES

**Rapport Legault****LES FORCES ARMÉES CANADIENNES: POUR
ENTRER DANS LE XXI^e SIÈCLE**

Rapport soumis au ministre de la Défense nationale,
L'honorable Doug Young
par le professeur Albert LEGAULT
Directeur, Programme Paix et sécurité internationales
Institut québécois des hautes études internationales
Université Laval, Québec
1^{er} mars 1997

Table Des MatièresAvant-proposRésumé**Partie I - Les questions d'imputabilité, de commandement et de contrôle**

- 1. L'imputabilité politique
- 2. Pouvoirs civils et militaires
 - a) L'évolution de la structure des Forces armées canadiennes
 - b) Les imputabilités ministérielles, financières et administratives
 - c) Relations civiles et militaires

Partie II - La société canadienne et les Forces armées canadiennes

- 3. Démocratie et éthique
 - a) Comment concilier individu et société?
 - b) La renaissance de l'éthique
 - c) Environnement économique et militaire: la crise des éthiques
- 4. Les Forces armées et la société canadienne
 - a) La société canadienne
 - b) Les politiques de défense et le rôle des Forces armées dans une démocratie
 - c) Les choix difficiles

1. L'éducation des officiers et profils de carri`ere
 2. Éthique et leadership
 3. Rapport officiers/soldats et minorités
 4. Les Forces armées et la société multiculturelle
 5. Un système de justice militaire plus ouvert et transparent?
- 5. Une armée mieux intégrée à la nation?
 - 6. Liste des recommandations

[Menu principal D-NET](#) | [Recherche](#) | [Aide](#) | [English](#) | [Commentaires](#)



Défense
nationale

National
Defence

© *Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.*

Canada

Avant-Propos

Il serait trop long de remercier ici toutes les personnes consultées en vue de rédiger ce rapport. Je me dois cependant de remercier mes collègues les plus proches, le professeur Joel SOKOLSKY du Collège militaire royal qui m'a été d'une aide indispensable, Sharon SUTHERLAND de l'université Carleton sans laquelle ce travail n'aurait pu être mené à terme, tant ses travaux sur la responsabilité ministérielle m'ont éclairé, Michel FORTMANN dont les conseils m'ont été précieux, mon collègue Thierry GONGORA qui a patiemment revu chacune des pages de cette étude, et mon assistante Manon TESSIER qui n'a jamais défailli à mes multiples demandes de recherche et de vérification.

Merci aussi aux personnes et associations qui m'ont communiqué leurs points de vue, aux ambassades et consulats qui ont eu l'immense courtoisie de répondre à mes demandes, aux officiers de mon cours à la BFC de Valcartier, qui m'ont patiemment expliqué tous les méandres de la profession militaire, et à tous ceux qui m'ont assuré de leur concours et de leur soutien. Je tiens par ailleurs à souligner l'indéfectible appui du MDN à Ottawa.

J'implore l'indulgence de mes lecteurs, car le temps disponible pour rédiger cette étude était humainement extravagant. Je porte seul la responsabilité pour toute erreur ou omission contenues dans ce rapport. En mon âme et conscience, ce sont là les meilleures recommandations que je me sens autorisé à présenter au ministre de la Défense du Canada, aux Forces armées canadiennes, au gouvernement du Canada et au public canadien.

[[Table des Matières](#) | [Suivant](#)]

Résumé

Les questions d'imputabilité et de leadership sont les deux thèmes dominants qui sont venus hanter la presse et les discussions publiques depuis la création de la Commission d'enquête sur la Somalie. La crise que traversent aujourd'hui les Forces armées canadiennes n'est pas unique au Canada. Dans tous les pays du monde, on se demande aujourd'hui comment passer de la Guerre froide à l'après-Guerre froide, alors que les armes se sont accumulées depuis cinquante ans, d'une part, et que la société civile est en crise, d'autre part.

Ce travail est divisé en deux parties. La première traite des questions d'imputabilité, des questions de commandement et de contrôle, et des relations civiles et militaires. La seconde traite de l'éthique et des Forces armées canadiennes au sein de la société canadienne. Dans la plupart des cas, nous nous sommes efforcé de situer les problèmes dans le contexte plus vaste de la démocratie, ainsi que dans un contexte international comparatif, lorsque la chose était possible ou que les données étaient disponibles.

Partie I

Nous empruntons à la Cour suprême des États-Unis la «doctrine de l'imputabilité politique», à l'effet qu'une loi n'est constitutionnelle que si le législateur en a bien précisé les contours et les détails, ne laissant pas le soin aux autres d'en définir les aspects substantifs. Au Canada, l'imputabilité englobe les notions de responsabilité ministérielle (imputabilité externe devant le Parlement) et les questions plus vastes reliées à une saine gestion des finances publiques à travers les principales lois qui régissent l'administration de ce pays (imputabilité interne). Nous appelons «imputabilité politique» la responsabilité qu'ont le Parlement et l'exécutif de définir leurs politiques le plus précisément possible, ne déléguant pas aux autres ou à l'administration des ministères concernés le soin de définir le contenu substantiel des politiques. Il s'agit donc d'une transposition de «la doctrine de l'imputabilité politique» appliquée à la gouverne de l'État. Nous admettons que cette formule constitue une doctrine ou une approche, car à notre connaissance il n'existe aucune jurisprudence sur laquelle la Cour suprême du Canada pourrait s'appuyer pour juger de l'imputabilité de la gouverne politique de l'État.

L'«imputabilité ministérielle» reste ce qu'elle a toujours été. Elle signifie que le ministre est responsable devant le Parlement de tous les aspects administratifs de son ministère mais aussi de la politique de ce ministère, depuis sa conception, appuyée par un système complet d'avis éclairés, jusqu'à la mise en œuvre complète de cette politique, dans le respect des lois publiques, de telle sorte qu'il puisse porter tout le crédit de cette politique si elle est bien menée, tout autant que le blâme, si elle échoue ou n'est pas conforme aux réalités constitutionnelles prévues par les lois.

Dans un premier temps, nous recommandons que le gouvernement du Canada revoie en profondeur la mission qu'il entend confier à l'Armée de terre. Par ailleurs, les lois actuelles et la structure actuelle du ministère de la Défense nationale nous paraissent tout à fait conformes aux grands principes des responsabilités séparées qu'impliquent les relations entre une société civile et une société militaire. Nous recommandons donc le maintien de la structure actuelle du ministère de la Défense nationale. En contrepartie, de l'«imputabilité politique» réservée au Parlement et à l'exécutif, nous proposons que le ministre de la Défense nationale remette, en même temps qu'est soumis au Parlement le Budget des dépenses de la Défense nationale, un court rapport précisant en quoi ou comment les politiques définies par le gouvernement sont possibles, réalisables ou difficilement accessibles. Cette pratique rendrait plus claire la notion de responsabilité ministérielle, car elle ferait entrer en jeu la fonction d'information et de

suivi administratif nécessaire à la mise en œuvre de toute politique. Cette formule devrait permettre de mieux éclairer le débat politique au Parlement et au sein de l'exécutif.

En matière de répartition des responsabilités entre civils et militaires au sein du MDN (ministère de la Défense nationale), le système actuel répond aux exigences d'une société moderne. La crise que nous connaissons aujourd'hui revient périodiquement sur le tapis, tout comme si les militaires n'avaient jamais accepté d'être subordonnés au pouvoir civil. Nous avons connu une crise dans les années soixante, une autre en 1972 avec la remise du rapport Pennefather, une troisième lors de l'examen des questions de l'unification des Forces armées sous le gouvernement conservateur de Joe Clark alors que le ministre Allan McKinnon assumait la direction du MDN, et aujourd'hui encore alors que le MDN est sous la responsabilité successive des ministres Collenette et Young, et que la Commission d'enquête sur la Somalie bat son plein.

La séparation de la dyarchie actuelle au sein du MDN ne serait que nuisible et rendrait un très mauvais service aux militaires. Qu'on le veuille ou non, les hauts gradés doivent accepter la réalité: ils font partie et doivent continuer de faire partie de l'appareil décisionnel civil du MDN. Civils et militaires doivent en ce domaine travailler la main dans la main, ils sont indispensables les uns aux autres et il ne peut en être autrement. Si le fossé se creuse entre les civils et les militaires, il ne faut pas l'approfondir davantage, mais faire en sorte de rapprocher le politique et le militaire. Aux États-Unis comme au Canada, les symptômes sont les mêmes. Dans les deux cas, il a fallu agir ou il faut agir, plutôt que de laisser traîner les choses.

Le CEMD (Chef d'état-major de la Défense) doit arbitrer les conflits entre ses trois différents services et les représenter tous d'une seule voix. Le ministre a toutes les occasions, s'il le souhaite, de rencontrer ou de discuter des questions propres à chacun des trois services militaires, lorsqu'il voyage, lorsqu'il visite les Bases des Forces canadiennes, ou lorsqu'il rencontre les Chefs des services dans des occasions mondaines. En revanche, la chaîne du commandement et du contrôle des Forces doit être simplifiée: les commandements opérationnels prennent leurs ordres du CEMD à travers le Sous-chef d'état-major et non à travers les Commandants des commandements, aujourd'hui désignés sous les noms de chefs d'état-major de l'Armée, de l'Armée de l'air et de la Marine. Les chefs d'état-major des trois services sont là pour des raisons professionnelles: générer pour le CEMD des forces bien entraînées et parfaitement formées à leur mission. En ce sens, ce sont des administrateurs ou des vice-présidents fonctionnels, mais ils ne doivent pas faire partie de la chaîne de commandement.

Partie II

La renaissance de l'éthique au sein des gouvernements n'est pas une mode, mais correspond à une transformation fondamentale: la recherche d'un «sens» à la société dépersonnalisée à l'intérieur de laquelle nous vivons. Cette quête du «sens» vaut pour les civils et les militaires. Et surtout pour les démocraties, car comment concilier l'infiniment petit et l'infiniment grand, c'est-à-dire l'individu et l'État, alors que le grand contrat social de Rousseau sombre dans le pluriel, dans l'égalité des droits pour toutes les formes d'organisation sociale, dans la diversité et même, comme nous avons pu le lire dans certaines lettres que nous avons reçues, dans les «perversions» civiles.

Nous avons distingué trois sortes d'éthique: l'éthique de conviction, l'éthique de la responsabilité, et l'éthique discursive. C'est à la jonction de ces trois éthiques que la démocratie s'épanouit, car la première peut opposer des gens tout aussi raisonnables les uns que les autres, comme MM. Harkness et Green à la fin des années cinquante; car la seconde est difficile à exercer mais doit être exercée, surtout lorsque le pluriel des fins moralement bonnes rend la décision difficile; car la troisième, la discursive, ne peut

s'exercer que lorsque les deux premières ont été respectées. C'est à ce prix que l'on peut parler d'un gouvernement démocratique. La crise des éthiques que nous connaissons aujourd'hui ne fait que télescoper l'urgence d'agir d'une façon responsable.

Les images que nous avons des uns et des autres au sein de cette société doivent être reconstruites. La société militaire se porte mieux que la société civile. Elle est moins criminelle que la civile. L'Armée de terre est peut-être moins vertueuse que l'Armée de l'Air, mais elle se porte mieux que la Marine. Les militaires ont une ignorance profonde du politique, et le politique a une ignorance tout autant inadmissible du militaire. Notre société est pleine de paradoxes. Elle est fière de ses soldats ou pensait l'être jusqu'à ce qu'il n'y a pas encore si longtemps, mais reste antimilitariste, surtout au Québec. Un Canadien sur quatre peut nommer l'OTAN et un sur huit le NORAD. Au Québec, un seul citoyen sur dix a une opinion favorable aux Forces armées canadiennes.

Pour réduire le fossé entre nos sociétés civile et militaire, il faut revoir de fond en comble la mission de l'Armée de terre, le système d'éducation de nos soldats ainsi que leur profil de carrière. Le soldat-citoyen n'est pas un fonctionnaire revêtu d'un uniforme; il peut être placé dans l'horrible situation d'avoir à tuer ou d'être tué. Plus il sera éduqué, mieux il comprendra son rôle de soldat-citoyen. Quatre-vingt-dix pour cent des officiers américains ont un diplôme universitaire; au Canada, 60 pour cent. Il nous faut tout à la fois des soldats disciplinés et capables de discernement dans un environnement où la plupart du temps il ne s'agit plus de conquérir ou de détruire, mais plutôt de construire et de participer à l'édification de la paix. Il faut aussi des profils de carrière nouveaux pour les officiers supérieurs, afin de mieux les préparer aux postes administratifs qui les attendent. Les recommandations 11 à 18 portent toutes sur ces différents aspects.

L'éducation n'est cependant pas une garantie de la vertu. Les questions d'éthique doivent être transformées en un processus d'imputabilité qui intègre mieux les fonctions décisionnelles de planification, d'évaluation et de gestion. Les systèmes de justice militaire doivent être harmonisés avec ceux de la justice civile. Les *Ordonnances et Règlements royaux applicables aux Forces armées canadiennes* doivent être revus de fond en comble, car ils sont décrochés de la réalité. Enfin, l'on devrait créer un poste de Commissaire parlementaire aux Forces armées qui s'inspirerait du modèle allemand, afin de veiller à l'application des principes d'éthique dans le domaine du leadership, de la promotion des carrières, des services au personnel des Forces et à leur famille, ainsi que des relations de travail entre la Régulière et la Réserve.

Enfin, il faudrait mettre un terme aux fiefs administratifs qui règnent à Ottawa et mieux asseoir les besoins du Canada en matière de souveraineté. Mais il serait aussi utile de mieux intégrer l'armée à la nation et d'explorer avec les différentes provinces qui le souhaiteraient, les secteurs d'activités où les talents des soldats et des officiers de la Réserve pourraient être mis à contribution.

Les cinq priorités du gouvernement du Canada devraient être:

- de redéfinir la mission de l'Armée de terre;
- d'éduquer ses soldats;
- de mieux les entraîner pour participer à des missions de reconstruction et d'édification de la paix;
- de mieux les intégrer à la société civile, et
- de développer un système d'éthique et de gestion qui engloberait:
 - les fonctions d'imputabilité politique et d'imputabilité technique;
 - les relations civiles et militaires;
 - les systèmes de justice militaire et de justice civile;

- o les droits et libertés des soldats au sein de la société canadienne;
- o les rapports entre les médias, le politique et le militaire.

Enfin, nous aurions souhaité pouvoir disposer de plus de temps pour peaufiner ce rapport. Nous nous excusons des faiblesses structurelles qu'il contient et réclamons l'indulgence du lecteur.

[[Précédant](#) | [Table des Matières](#) | [Suivant](#)]

Première Partie

Les questions d'imputabilité, de commandement et de contrôle

La fin du XXe siècle est une période déroutante de l'histoire. Les perspectives d'une guerre mondiale entre les principales puissances du système international se sont estompées avec la fin de la Guerre froide. La guerre nucléaire généralisée, mondiale ou totale est morte, du moins provisoirement, dans les cœurs (si on la craint, on n'en parle plus!) et l'esprit (personne n'en veut!). Pourtant, les armes nucléaires existent, mais il semble que les grandes puissances aient déjà exorcisé leurs démons nucléaires. Pour beaucoup, la mythologie nucléaire ne fait plus partie de l'histoire. L'«inconscient collectif» trouve désormais ses craintes et ses angoisses dans la crise économique mondiale, d'où les grands projets sociaux sont remarquablement absents du fait de la mondialisation des échanges et de l'interdépendance accrue entre les États. En réalité, on ne sait plus guère si la stratégie militaire est en voie de disparaître ou si au contraire l'économie n'a pas remplacé la stratégie comme leitmotiv majeur dans le discours des États. Les menaces importantes ne relèvent plus des régimes totalitaires mais des «régimes globalitaires». L'ère économique est à la restructuration, à la réingénierie, à la privatisation. Le travail n'est plus un droit, comme plusieurs encycliques papaux l'ont affirmé, mais un emploi qu'il faut se mériter dans une économie productive, performante et compétitrice. Les vieux tardent à quitter leur travail et leurs privilèges. Les jeunes en réclament d'urgence, la plupart du temps sans violence et dans la résignation.

Dans les sociétés industrielles, le «Welfare State» est bel et bien décédé. L'État perd de son lustre et de son pouvoir, la société civile s'ébranle dans un mouvement de contestation sans précédent, mais continue paradoxalement de s'adresser à l'État pour faire face aux dangers qui menacent la société de l'intérieur (corruption, accroissement du fossé entre les riches et les pauvres ou ce que certains auteurs ont appelé le Sud dans le Nord, drogue, mouvements terroristes, attentats terroristes, taux de chômage chronique, mise à pied des travailleurs, MTS, dénatalité et populations vieillissantes, dégradation de l'environnement et taux de criminalité en croissance). À l'extérieur, des populations entières se massacrent, les conflits ethniques se multiplient, 17 millions de réfugiés et de personnes déplacées n'ont toujours pas trouvé d'abri décent ou une parcelle de territoire pour les accueillir, et les organisations internationales restent souvent impuissantes devant l'ampleur des crises et des conflits. Parfois, les pays riches se donnent bonne conscience; on met en branle des missions d'aide ou d'assistance humanitaire.

Dans ses entretiens imaginaires avec Paul Valéry, Hector Bianciotti lui met dans la bouche les mots suivants: «La démocratie est une terrible affectation, une pose. Rien de moins vrai. Elle périra avec le règne exclusif de l'argent.» Et pourtant, les populations continuent de la réclamer à cor et à cri. On demande des gouvernements responsables, des ministres et des députés responsables, des militaires responsables, et des citoyens responsables. Les politiques étrangères ne sont plus l'affaire des princes; on se démocratise, on consulte, on veut la démocratie du peuple par le peuple. D'anciens mots reviennent sur toutes les lèvres; on veut des chefs inspirés, on réclame du leadership partout: dans les entreprises, dans l'Église, dans les gouvernements, tout cela assaisonné bien sûr d'une politique d'éthique, d'égalité, de non-discrimination et de non-harcèlement sexuel. En outre, un nouveau mot a fait son apparition dans le vocabulaire politique depuis vingt ans. Il s'agit de l'imputabilité, en anglais «accountability». S'agit-il d'une formule miracle inventée par des démocrates bien intentionnés qui permet de désigner un coupable lorsque les choses vont mal? Ou encore d'une tendance profonde des populations qui se disputent l'assiette toujours rétrécissante des finances publiques? Ou plutôt d'une politique plus générale où chaque sou dépensé doit l'être selon des normes et des critères démocratiques universellement reconnus et d'inspiration libérale?

La crise qui secoue aujourd'hui les Forces armées canadiennes est à l'origine de ce rapport. Crise, il y a, mais elle est perçue d'une façon différente par la Commission d'enquête sur la Somalie par le gouvernement, probablement par le ministère de la Défense nationale, et probablement aussi par le public et les Forces armées canadiennes. Doit-on tenir des gens responsables de cette crise? Le gouvernement et les hommes politiques ont-ils fait tout ce qui était en leur pouvoir pour l'éviter, la contrôler et éventuellement la résorber? Les militaires sont-ils responsables de leurs gestes et si oui, jusqu'où faut-il remonter dans la chaîne de commandement pour trouver les coupables, les responsables ou les victimes innocentes? Qui décide de leur culpabilité, de leurs responsabilités, ou encore de leurs manques au code de discipline? Sont-ce les militaires ou les hommes politiques qui sont responsables de cette situation? La complexité du problème nous oblige à voir le problème sous trois angles différents. D'abord sous l'angle de la responsabilité politique, ensuite sous l'angle administratif des pouvoirs et compétences des civils et des militaires, et enfin sous l'angle des relations civiles et militaires. Dans la seconde partie de ce rapport, nous traiterons des liens et rapports entre la société canadienne et les Forces armées canadiennes.

1 - L'imputabilité politique

Les questions d'imputabilité et de responsabilité politique dépendent dans un premier temps du partage des pouvoirs concurrents ou exclusifs entre les fonctions législatives, judiciaires, exécutives et administratives d'un gouvernement, et dans un second temps, en ce qui a trait au domaine de la défense qui nous préoccupe, des responsabilités précises qui incombent aux pouvoirs militaires et politiques. Si en règle générale il est d'usage courant de parler de responsabilité ministérielle, de responsabilité financière ou encore de responsabilité administrative, il est moins fréquent de parler d'imputabilité politique. Car dans l'esprit des gens, ce dernier terme englobe tous les autres.

Dans tous les cas, un ensemble de principes constitutionnels déterminent les pouvoirs et compétences de chacun des organes impliqués dans la gestion des affaires d'un pays. Ainsi, l'exécutif définit les grandes orientations politiques d'un gouvernement, le Parlement passe des lois, la Cour Suprême juge de la constitutionnalité de ces lois et les organes administratifs de l'État gère les politiques conformément aux lois et directives déterminées par l'État. Ce n'est que lorsqu'un État agit dans le respect des lois, des coutumes et de la Constitution que son gouvernement peut être qualifié de gouvernement responsable.

La notion d'imputabilité politique reste celle qui est la plus difficile à définir, car elle varie d'un régime politique à l'autre, et est souvent confondue avec la notion d'«openness», d'ouverture démocratique, de transparence politique, de responsabilité morale et politique, et de détermination de la responsabilité exacte en ce qui a trait aux faits et gestes posés par un organe étatique ou une personne. Le test ultime de l'imputabilité politique en régime parlementaire britannique est un vote de non-confiance des députés, ou le renvoi ou la réélection d'un parti au pouvoir par l'électorat. Trois principes déterminent la responsabilité collective: un gouvernement tombe ou survit comme une «entité» administrative solidaire, cette entité parle au Parlement d'une seule voix, les ministres démissionnent collectivement si le Gouvernement réclame la dissolution de la Chambre ou s'il tombe sur un vote de non-confiance. Ces principes impliquent aussi une contrepartie: les membres du Cabinet sont solidaires mais peuvent démissionner s'ils ne sont pas d'accord avec la politique du gouvernement. Nous parlerons plus tard de la question de la responsabilité ministérielle.

L'imputabilité politique, selon D. Bruce LaPierre, doit se conformer au principe que ceux qui ont le pouvoir ou la responsabilité de prendre une décision «devraient supporter, dans toute la mesure du possible, les coûts et bénéfices ainsi que le mérite ou le blâme qui découlent de leurs décisions». Le but

de l'imputabilité politique, ajoute LaPierre, est de «permettre à l'électorat de contrôler la politique et de s'assurer du respect de la règle de la majorité». Même si des politologues, comme R. Dahl et W. Riker, ont les premiers parlé de l'imputabilité comme constituant le cœur même de la démocratie, cette formule reste particulièrement difficile à appliquer dans le cadre d'un système fédéral où les pouvoirs législatifs de l'un peuvent dépendre, en ce qui a trait à l'application des lois, de la compétence concurrente des pouvoirs de l'autre. Aux États-Unis, la notion d'«imputabilité politique» a progressivement acquis la qualité de «doctrine de l'imputabilité politique», confirmée par la Cour Suprême et souvent utilisée pour contrôler les incongruités législatives du Congrès américain. Ainsi, l'organe législatif peut certes passer des lois, mais il devient politiquement irresponsable si les lois votées restent vagues ou sont différemment interprétées sur un plan national, ou encore si la substance de leur application est laissée à la discrétion d'autres agences. Dans le contexte du droit administratif contemporain, certains ne sont pas loin de conclure qu'«une législation irresponsable est une législation inconstitutionnelle». Selon Christopher T. Handman, l'imputabilité politique implique, au minimum, que le Congrès «puisse passer des lois et imposer des politiques obligatoires de manière telle que l'électorat puisse le tenir responsable». En d'autres termes, les fondements constitutionnels de la «doctrine de l'imputabilité politique» s'appuient sur les principes qu'un gouvernement, pour légiférer, doit être clair et précis, qu'il doit être élu démocratiquement, et que ce gouvernement représente la «self-governance» ou le gouvernement du peuple par le peuple.

Cette notion d'imputabilité politique reste plus transparente dans le système américain que dans le système canadien. Aux États-Unis, la nette séparation des pouvoirs entre les différents organes du gouvernement repose certes sur la constitution américaine, mais aussi sur ce qu'il est convenu d'appeler un système de poids et de contrepoids qui constitue l'essence même du système politique américain. Au Canada, la situation est moins claire. La Constitution définit certes les prérogatives et compétences des organes politiques de l'État, mais le partage des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif est sinon inexistant, du moins trouble. Paradoxalement, les Canadiens s'imaginent disposer d'un système démocratique où le Parlement a tous les pouvoirs, alors qu'en réalité le Canada a quasiment un système présidentiel avec une forte concentration des pouvoirs dans les mains du Premier ministre et de son Conseil privé. Aux États-Unis, en revanche, le système permet un meilleur équilibre entre le Congrès et l'exécutif. Au Canada, le Premier ministre n'est pas élu au suffrage universel, il est choisi au sein du parti majoritaire élu. La Couronne, on le sait, a des prérogatives royales. Elle peut congédier un ministre ou un Premier ministre, si l'un ou l'autre perd l'appui du gouvernement. En réalité, c'est le Premier ministre qui congédie, renvoie ou nomme un ministre. Le Premier ministre peut, avec l'assentiment du gouverneur général, dissoudre la Chambre et convoquer des élections nationales. Il préside les réunions du Cabinet et dispose de l'autorité pour intervenir sur toute matière gouvernementale, plus particulièrement sur les questions de politique étrangère (commerce et défense). Un juriste peu respectueux du décorum politique britannique écrit:

En matière de politique étrangère, le Président des États-Unis peut dominer sans entrave les organes exécutif et législatif. Par contraste, faute d'une nette séparation des pouvoirs en Grande-Bretagne, le Premier ministre assume un double rôle; il domine d'autorité les pouvoirs exécutif et le législatif. Bien que certains s'emploient à décrire le Premier ministre comme «un premier parmi des égaux», en réalité, on pourrait tout aussi bien le considérer comme «un dictateur constitutionnellement élu».

Les systèmes américain et canadien diffèrent donc. Alors qu'aux États-Unis, on se concentre sur la «substance du processus décisionnel» dans le but d'établir l'influence respective des pouvoirs partagés sur le contenu de la politique, ce qui compte au Canada, c'est le mécanisme de «crise projetée à l'avant» à l'intérieur des rouages duquel il est important de faire jouer la notion d'imputabilité politique.

En matière de responsabilité politique, la sanction suprême est exercée par les urnes lorsque vient le temps d'élire un nouveau parti ou de réélire l'ancien. En amont, le pouvoir en place peut évidemment se prévaloir de la sanction suprême: forcer un ministre à démissionner ou encore relever de ses fonctions la personne responsable de l'échec d'une politique, lorsque ce n'est pas le ministre lui-même qui choisit de démissionner. Beaucoup d'autres moyens peuvent aussi être utilisés pour favoriser une plus grande transparence du pouvoir: la diffusion de pétitions à travers le pays, l'obligation qu'a le gouvernement de répondre aux demandes d'information émanant de citoyens ou de groupes intéressés en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, le rôle des médias, des universitaires ou de citoyens éclairés qui prennent position sur des sujets d'intérêt public, et ainsi de suite. Ces techniques ne sont cependant que des «aides» à l'imputabilité. Elles favorisent la transparence politique et par conséquent contribuent à différencier les responsabilités politiques et administratives qui par la suite pourront permettre de trancher partiellement la question de l'imputabilité politique.

L'exécutif ou le Cabinet est cependant le grand concepteur de la politique, peu importe qu'il s'agisse de défense ou de politique étrangère. Un Livre blanc publié sur la défense engage non seulement le ministère de la Défense dont il émane mais aussi le Cabinet et, par conséquent, le gouvernement dans son ensemble. En la matière, on sort du domaine de l'imputabilité politique proprement dite pour tomber dans un processus de transparence et de fonctions partagées. Ainsi, la Chambre et le Sénat ont un rôle à jouer dans la formulation de la politique de défense. La Chambre contrôle l'une des fonctions les plus vitales de la défense, car elle dispose du budget gouvernemental et approuve sur une base annuelle le Budget des dépenses de la Défense nationale. S'il est vrai qu'elle discute rarement des questions de défense, elle discute néanmoins en commission ou en comité les grandes questions ou les problèmes particuliers qui sont d'un intérêt immédiat pour le gouvernement du Canada. En 1988, le Comité permanent sur la défense nationale de la Chambre a publié un rapport sur *La Réserve* et, en 1993, un rapport sur le maintien de la paix. En 1989, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale a publié un rapport sur les *Forces terrestres du Canada*. D'autres études émanant du MDN (ministère de la Défense nationale) ont également été publiées en complément aux travaux des commissions de la Chambre et du Sénat. Par exemple, le MDN a publié en 1995 un *Document d'évaluation sur la mise en œuvre du concept de la force totale* ainsi que le *Rapport de la Commission spéciale sur la restructuration des Réserves*, dont l'étude avait été confiée au Juge en Chef Brian Dickson, ainsi qu'aux deux commissaires, le lieutenant général Charles H. Belzile, et le professeur Jack L. Granatstein.

En matière de défense, il n'est jamais arrivé, à notre connaissance, qu'un rapport de la Chambre ou du Sénat ait été négligé par le pouvoir exécutif. Il n'est pas non plus dans les habitudes du MDN de publier un Livre blanc avant que la Chambre ou le Sénat, ou encore les deux, n'aient rendu leurs rapports publics. C'est donc dire qu'un large processus de consultation et de fonctions partagées sont à la base de la détermination des politiques du Gouvernement canadien. Le problème de l'imputabilité politique est donc difficile à régler, car la formulation de la politique est le fait d'un processus de consultation entre l'exécutif, le législatif, le ministère de la Défense et, très souvent, le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances. Le véritable «propriétaire» ou détenteur de l'intérêt canadien est le Gouvernement canadien et, en dernier lieu, la population canadienne. Peut-on se rallier à la déclaration de W. L. Mackenzie King, faite en 1938 à l'effet que «The Policy of the government...is that Parliament will decide what is to be done?». Cette formule citée en exergue dans le livre étonnamment critique mais aussi rafraîchissant de Douglas L. Bland, *Chiefs of Defence*, constitue une affirmation qui mérite d'être tempérée. Le Cabinet décide des grandes orientations du gouvernement, non le Parlement, même si MacKenzie King cherchait à l'époque à s'en servir comme d'un alibi pour résister aux pressions de ses grands alliés britannique ou américain. La Chambre ne peut imposer sa dictature au Cabinet et inversement, le Cabinet ne peut mépriser la Chambre. La couronne n'est soumise à personne, sauf à Dieu et à la Loi, comme le veut la

tradition britannique. Si la Couronne peut être poursuivie, elle ne peut être emprisonnée, car la Reine personnifie la Couronne.

S'il en était autrement, le Parlement pourrait dicter ses lois et ses politiques. Or les politiques relèvent de «ce qui doit être fait» ou le fameux «ought» en anglais que l'on retrouve dans les programmes des partis politiques ou encore dans les politiques décidées par le gouvernement. C'est là que réside le fameux «leadership» réclamé par les populations et l'électorat, à la condition bien sûr que ce leadership soit conforme à ses aspirations les plus légitimes et à ses intérêts bien compris. Dans le domaine qui nous préoccupe, la défense, les contraintes du système politique ou du processus politique sont nombreuses. En outre, les questions de politique étrangère et de défense constituent rarement des questions d'intérêt public discutées par les parlementaires, les médias ou les groupes politiques intéressés. Aux États-Unis, le Congrès adresse 750 000 demandes au Pentagone par année, réclame environ 750 rapports annuels, sans compter que les comptes publics du Département de la défense américain sont aussi soumis aux redoutables pouvoirs d'investigation du GAO (General Accounting Office). Au Canada, les demandes d'information formulées par les parlementaires auprès du MDN se situent à environ six ou sept cents par année, alors que la correspondance entre les parlementaires et le ministre de la Défense nationale s'établit à une moyenne de 2 250 échanges par année pour les trois années 1994-95-96. Et selon le sénateur Kenny, le législatif au Canada ne dispose «ni des ressources intellectuelles ou financières nécessaires pour pouvoir véritablement demander au Gouvernement ou au ministre de la Défense de répondre de ses faits et gestes».

Si l'on attend d'un Parlement ou d'un Gouvernement qu'il soit véritablement politiquement responsable, non seulement doit-il mettre en œuvre des lois équitables, justes et conformes aux aspirations d'une démocratie, mais encore doit-il définir clairement et avec le plus de précisions possibles ses politiques, ce qui inclut bien sûr la politique de défense. Beaucoup de problèmes politiques pourraient être évités en ce qui a trait aux malheureuses relations entre les civils et les militaires au Quartier général de la Défense nationale si le Gouvernement prenait en amont des décisions claires et précises. Nous le rappelons, seul le Gouvernement reste «propriétaire» de la définition de l'intérêt public canadien, et la politique de la défense fait partie de cet intérêt public. Il n'appartient pas aux militaires de définir la politique de défense, mais au Gouvernement. Il n'est pas suffisant de dire que notre politique de défense consiste à défendre la souveraineté et l'intégrité du Canada. Dans ma lettre de transmission de ce rapport adressée au ministre Doug Young, je précisais le sentiment général de l'Armée de terre: «L'Armée de terre n'est plus en Europe, elle se rend partout en missions de paix, ignore où elle ira demain et n'a aucune idée de sa mission d'avenir. Elle est en guerre depuis cinq ans, a dû passer à travers d'importantes coupures budgétaires et réorganisations, est en train de perdre un membre avec le non renouvellement probable de ses chars d'assaut, n'a aucun endroit de haut savoir où elle peut continuer d'échanger avec des civils, et le moral est désastreux à tous les échelons.» Sûrement, les militaires ne portent pas seuls la responsabilité de cette crise. Le pouvoir politique doit définir d'urgence les nouvelles missions de l'Armée de terre, dire ce qu'on attend d'elle, lui donner les moyens de formation et d'entraînement nécessaires à ses fonctions, justifier sa raison d'être et sa place au sein de la société canadienne.

Recommandation 1: Le Gouvernement devrait, dans un premier temps, définir la mission et le rôle de l'Armée de terre, ainsi que sa raison d'être et la place qu'elle occupe au sein de la société canadienne. D'autres recommandations découlant de cette proposition seront formulées ci-dessous.

En matière de transparence politique, plusieurs estiment que les problèmes ont atteint une telle acuité qu'il serait bon de créer en haut lieu une sorte de Conseil de sécurité nationale ou un organe de coordination interministériel qui serait l'*alter ego* du Premier ministre en matière décisionnelle en cas de

crise internationale. Pour bien intentionnée que soit cette proposition, elle ne nous apparaît pas correspondre à une nécessité fondamentale. En premier lieu, le Canada est une petite ou une moyenne puissance selon la sensibilité ou l'importance que les interlocuteurs attachent au rôle du Canada en matière de politique internationale. Les grandes puissances ont toutes une structure semblable, souligne le major-général à la retraite, Dan Loomis. Tout ceci est vrai, mais il est bon de rappeler que le Canada n'est ni l'Angleterre qui entretient toujours des relations privilégiées avec les États-Unis, ni la France qui dispose d'un système présidentiel où le domaine de la politique étrangère et de la défense est traditionnellement réservé au Président, ni l'Allemagne qui est devenue l'une des principales puissances économiques du système international. En deuxième lieu, les questions de politique étrangère et de défense n'occupent pas une très grande place dans les préoccupations de l'électorat. En troisième lieu, certains Premiers ministres sont plus intéressés que d'autres par la politique étrangère, mais hormis Lester B. Pearson, peu de Premiers ministres canadiens ont laissé leur marque en ce domaine. Le premier ministre Trudeau ne s'est intéressé que d'une façon épisodique aux questions de défense, et lorsqu'un Premier ministre s'en émeut, il arrive rarement que leurs grandes initiatives - l'initiative de paix du premier ministre Trudeau en 1984 ou encore celle du premier ministre Chrétien dans la crise des Grands Lacs africains- soient suivies de beaucoup d'effets, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne méritaient pas d'être posées.

En quatrième lieu, l'histoire du fonctionnement du Conseil national de sécurité aux États-Unis a été un désastre plutôt qu'une réussite, car ce genre d'organismes ne fait que relancer les querelles bureaucratiques entre les principaux acteurs administratifs du gouvernement, alors que les représentants siégeant au sein de cet organisme se disputent, de surcroît, les faveurs ou l'attention du président. En cinquième lieu, une telle initiative rendrait encore moins transparents les processus de politique étrangère du Canada. En sixième lieu, elle déplacerait les responsabilités ministérielles du bureau du ministre de la Défense nationale vers le bureau du Premier ministre et transformerait ainsi le système parlementaire canadien en un système quasi présidentiel. Enfin, une telle structure n'ajouterait guère aux comités du cabinet formés sur une base *ad hoc* pour étudier certains grands problèmes, comme par exemple lorsque l'ancien ministre Joe Clark présidait un sous-comité du cabinet sur la question de l'acquisition de sous-marins nucléaires pour le Canada.

La proposition du major-général Loomis a cependant le mérite de poser le problème de la coordination nécessaire des politiques sur un double plan: interministériel et civilo-juridico-militaire. La coordination interministérielle est en règle générale acquise sur des problèmes à long terme, mais la question qui se pose ici est celle de savoir si le gouvernement dispose des instruments de coordination nécessaires en temps de crise. Or le major-général Loomis a soulevé des points importants: les Affaires extérieures sont souvent restées à l'écart de la crise somalienne, la définition des règles d'engagement a été faite à la hâte, et celles qui ont été rédigées n'étaient plus conformes à ce que l'on demandait puisque le mandat de la Force avait évolué entre-temps, tandis que la suite à donner aux rapports émanant de la base des opérations est souvent restée dans les limbes.

Recommandation 2: Que chaque opération importante de maintien de la paix à laquelle participe le Canada soit dotée d'une structure de coordination interministérielle composée du Chef d'état-major et des deux sous-ministres de la Défense nationale et des Affaires extérieures, à laquelle seraient associés des représentants du Conseil privé, de l'Agence canadienne de développement international, du directeur général Élections Canada, de la Gendarmerie royale du Canada et d'autres ministères, s'ils sont concernés par une opération en cours.

Cette façon de faire nous paraît plus conforme à la réalité constitutionnelle canadienne et permet de ne pas rendre responsable le Premier ministre du Canada de tout et de rien, même s'il reste ultimement

solidaire de toutes les politiques du gouvernement. La formule permettrait aussi de démontrer que tous les avis militaires seraient pris en considération pour chacune des opérations de maintien de la paix. La chose nous apparaît ici essentielle au vu des exigences et des particularités civilo-militaires que nous développerons davantage dans le cours de cette étude. Elle permet aussi d'intégrer plus aisément la responsabilité ministérielle du ministre des Affaires étrangères, car ce ministère est l'élément-moteur de la décision ultime ou ce que l'on appelle en anglais le «lead Department» en matière de maintien de la paix. La coordination interministérielle ne règle cependant pas tous les problèmes de suivi nécessaires au déroulement d'une opération.

Recommandation 3: Que soit créée une deuxième cellule de coordination de suivi, logée au sein du MDN, et qui engloberait au minimum les éléments représentatifs suivants: un représentant du ministère des Affaires étrangères, un représentant du bureau du Juge-avocat général ou de la Police militaire, un représentant de la direction des Affaires politiques du MDN, et un représentant de chacun des services militaires impliqués dans la mission. Cet organisme pourrait servir à la coordination d'une seule mission ou de plusieurs missions simultanées, si les circonstances le justifient, et fonctionner comme une cellule de crise durant le gros des opérations.

Nous sommes conscient du fait que c'est à peu près la procédure qui a été suivie durant l'affaire somalienne, mais la cellule de coordination a rarement été aussi étoffée que celle que nous proposons. D'autres recommandations sur la structure du commandement et de contrôle des Forces armées suivent.

2 - Pouvoirs civil et militaire

Avant de discuter des rapports civils et militaires et de la question de la responsabilité ministérielle, il nous apparaît utile de rappeler ici les grands tournants dans l'évolution de la structure militaire des Forces armées canadiennes.

a) L'évolution de la structure des Forces armées canadiennes

Durant la Seconde Guerre mondiale, chaque service avait son propre ministère chapeauté par un ministre et un sous-ministre, le ministre de la Défense, le Premier ministre et le Conseil du trésor s'employant à coordonner du mieux qu'ils le pouvaient ces trois services différents. Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, il appartiendra au ministre Brooke Claxton d'intégrer tous ces empires sous un seul toit, celui du Quartier général de la Défense nationale.

Les États-Unis ont eu leur révolte des amiraux en 1949, le Canada a eu la sienne avec la démission de l'amiral William Landymore en 1966, peu de temps après que le ministre de la Défense Paul Hellyer eût publié son Livre blanc sur la Défense. Au nom de l'efficacité, des économies d'échelle, d'une meilleure gestion des forces armées et d'une plus grande loyauté canadienne des officiers, deux lois furent présentées à quelques années d'intervalle au Parlement, les lois C-90 et C-243. Avec la Loi C-90, on imposa un système commun de gestion et de commandement pour les trois services, ainsi que des forces de soutien communes aux trois armes. La Loi C-90 entra en vigueur le 1er août 1964: l'«intégration» des forces armées était officiellement consommée. Seize ans plus tard, le Groupe de travail chargé d'étudier l'unification des forces armées canadiennes par le ministre conservateur, Allan A. McKinnon, résumait ainsi les dispositions de la Loi C-90:

...le processus par lequel les trois armes sont regroupées sous une seule direction et gérées d'une façon commune, avec un système de logistique, d'approvisionnement et d'entraînement commun, et qui opèrent

à travers un commandement fonctionnel au sein d'une seule structure organisationnelle, tout en conservant leur identité légale et leurs barrières juridiques respectives.

La Défense nationale était désormais réorganisée et gérée en fonction de tâches administratives communes (opérations, personnel, finance et logistique). Les trois services perdaient donc du même coup leur structure de commandement individuel et les fonctions de commandement unique étaient confiées à un Chef d'état-major de la défense (Chief of Defence Staff) commun aux trois services. La deuxième loi, la Loi C-243, fut adoptée par le Parlement en mai 1967 et entra en vigueur le 1^{er} février 1968. Cette fois, il s'agissait d'«unifier» les trois services en une seule structure de défense: les Forces armées canadiennes. En pratique, peu de gens font une distinction claire entre l'intégration et l'unification des Forces canadiennes. Les réformes engagées en vertu de la Loi C-90 menaient logiquement aux mesures de la seconde loi sur la réorganisation des Forces armées. Dans la pratique, toutefois, ces deux termes signifiaient des choses différentes pour les militaires. La première les dépouillait de leur chaîne de commandement individuel. La seconde leur faisait perdre toute identité avec comme résultat que les marins et sous-marins étaient du même coup transformés en hommes-grenouilles verts, puisque tous les membres devaient désormais porter le même uniforme. Il faudra attendre le milieu des années quatre-vingt avant que le gouvernement canadien permette aux membres des Forces armées de retrouver l'uniforme bleu pâle (Armée de l'air), vert foncé (Armée de terre) et bleu marin (Marine) ou blanc étincelant pour les cérémonies officielles, qui distingue désormais chacun des services des Forces canadiennes.

Trois éléments furent à l'origine du Livre Blanc de 1964: le souci de diminuer les dépenses gouvernementales conformément au rapport de la Commission Glassco de 1961, la nécessité de mettre un terme aux cuisantes rivalités interarmes, et le besoin de pourvoir le gouvernement du Canada d'une structure unifiée, indépendante mais compétente, en matière d'avis militaire. En ce sens, le rapport Glassco dont le ministre Hellyer allait s'inspirer pour renforcer son pouvoir civil sur les militaires n'était qu'un premier pas dans la poursuite du renforcement du contrôle politique sur les militaires. Une révolution de type «gestion organisationnelle» allait cependant frapper de plein fouet le MDN en juillet 1972, avec la remise du rapport du Groupe d'examen de la gestion, mieux connu sous le nom de «Rapport Pennefather». Réclamé par le ministre dès juin 1991, celui-ci concluait que «le MDN n'avait pas su s'adapter aux techniques d'organisation et de gestion adéquates pour répondre aux besoins d'unification, aux priorités et aux rôles de la défense, ainsi qu'aux attitudes changeantes du public». Le rapport recommandait en particulier que les services du sous-ministre soient coordonnés avec ceux du Ministre afin de mieux fusionner la responsabilité politique dont est investi le Ministre avec celle de la responsabilité du contrôle administratif qui incombe au sous-ministre; que le Chef d'état-major de la défense soit renommé Chef d'état-major des Forces de défense, et que les responsabilités de la planification, des services financiers, du personnel, du génie et des approvisionnements, sous la responsabilité d'officiers militaires seniors soient désormais confiées à quatre sous-ministres adjoints. Ce rapport eut véritablement l'effet d'une bombe au sein des Forces armées canadiennes. L'accusation de «civilianisation» des Forces armées fut désormais le nouveau slogan invoqué pour qualifier cette politique jugée par certains comme honteuse et malavisée.

Cette critique continue de persister aujourd'hui. Le principal effet de la réforme Pennefather fut de faire disparaître l'ancien Quartier général des Forces canadiennes au profit d'un Quartier général de la Défense nationale organisé sous une forme bicéphale ou dyarchique dont plusieurs aimeraient bien aujourd'hui se débarrasser. Autrement dit, les Forces armées devraient disposer de leur propre état-major, physiquement séparé du ministère de la Défense nationale. Plus profondément, la réforme Pennefather signifiait que toute la responsabilité pour la «politique de planification» devenait désormais partagée entre un sous-ministre civil et un chef d'état-major militaire. Cette contamination est encore perçue

aujourd'hui comme une négation même de la responsabilité de commandement et de contrôle des Forces armées canadiennes, car les officiers supérieurs se rapportent désormais à un chef d'État-major en partie responsable devant le pouvoir politique tout en étant totalement responsable de la chaîne de commandement. Un spécialiste réputé des questions de défense, Douglas Bland conclut à l'échec de cette structure et ajoute:

...la structure inadéquate et confuse du QGDN doit être rebâtie sur une base juridique ferme qui clarifiera les responsabilités distinctes des principaux acteurs en son sein. Pour rectifier la situation, il faut établir à nouveau une structure militaire forte, intégrée, unifiée et responsable devant le seul Chef d'état-major, afin de formuler une stratégie militaire pour la défense du Canada et de contrôler et administrer à cette fin les Forces armées canadiennes.

b) Les imputabilités ministérielles, financières et administratives

En théorie, le principe de la responsabilité ministérielle est simple: la responsabilité juridique d'un ministre s'étend à tous les actes de la Couronne au sein de la juridiction administrative de son ministère. Selon les constitutionnalistes Marshall et Moodie, le ministre est «le porte-parole constitutionnel par lequel les actions de son ministère sont défendues ou répudiées et duquel on cherche à obtenir de l'information». Le ministre est investi d'autorité pour toute décision concernant la politique de son ministère et il en est responsable devant la Chambre. Le ministre est responsable de la gestion et de l'organisation de son ministère et tous ses fonctionnaires sont aussi responsables devant lui, puisqu'ils sont nommés à titre révocable. Ils servent donc au bon plaisir de la Couronne, d'où le terme anglais «during pleasure».

L'imputabilité ministérielle implique qu'un ministre peut être tenu responsable de toute action qui n'est pas conforme à la morale, qu'il a le devoir d'être responsable devant le Parlement, ainsi que l'obligation de répondre administrativement des actes posés ou des décisions prises. La pratique de la responsabilité, selon la coutume canadienne, recouvre donc:

Tout aspect administratif y inclus le processus de mise en œuvre de la politique, des dispositions pour assurer une structure complète de "conseils" (advice) pour tout examen et mise en œuvre d'une politique, voire même pour l'aspect formel ou substantif d'une politique, même si par surprise une décision du ministre est affectée par d'autres ministres du fait de développements de politique externe à son propre ministère.

Sharon Sutherland, l'auteure de ce lignes, précise qu'il est contraire aux règles élémentaires d'un gouvernement démocratique, en matière de responsabilité ministérielle, que de substituer «une forme de responsabilité directe accordée aux fonctionnaires à celle des ministres». Les lois successives adoptées par le Parlement en matière administrative rendent cependant la gestion du MDN particulièrement complexe. La difficulté ne tient pas tellement aux structures administratives du ministère ou à son organisation bicéphale mais aux lois elles-mêmes qui encadrent un État dans l'État. Ainsi, au Canada, le gouverneur général est le Commandant en chef des Forces armées canadiennes. Le Chef d'état-major est le seul haut fonctionnaire qui peut, en droit, avoir directement accès au gouverneur général. Trois hauts fonctionnaires du MDN sont nommés par le «gouverneur général en conseil»: le sous-ministre qui est l'*alter ego* du Ministre, le chef d'État-major (CEM) et le Juge-avocat général (JAG) qui est responsable devant le ministre de la Défense nationale. À la différence du JAG qui n'a qu'un pouvoir général d'administration de la justice et non celui d'un Procureur général, le CEM est un fonctionnaire exécutif de la Couronne. Il commande les troupes, est responsable de leur entraînement et de leur formation, de leur degré d'efficacité et de leur état de préparation; lui seul peut donner des ordres militaires et non le

ministre; lui seul est responsable, en vertu de la section 18 (1) de la *Loi sur la défense nationale*, «du contrôle et de l'administration des Forces canadiennes». Mais dans ce même article on précise aussi que le contrôle et l'administration des Forces canadiennes sont sujets aux «règlements» et s'exercent sous la direction du ministre de la Défense nationale. Par ailleurs, seul le CEM est responsable de la promotion de ses officiers jusqu'au rang de colonel, les autres nominations supérieures étant sujettes à l'approbation du ministre. Le CEM est aussi le principal conseiller militaire du ministre de la Défense nationale.

Le ministre tire ses pouvoirs de la section 4 de la *Loi sur la Défense nationale*. Il est responsable de «la gestion et de la direction» des Forces armées et de tout autre sujet qui se rapporte à la Défense nationale. La primauté du pouvoir du ministre est donc nettement affirmée dans les textes et personne au Canada ne conteste la primauté du pouvoir civil sur le pouvoir militaire. Ce qui est plus contesté, en revanche, ce sont les pouvoirs du sous-ministre, car en vertu de la *Loi d'interprétation*, il est l'*alter ego* du ministre à ce qui a trait à toutes ses responsabilités générales. Cette particularité est cependant commune à tous les ministères et répond à l'esprit des travaux de la Commission Lambert, à la *Loi sur l'Administration financière* et à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Il est vrai cependant que le MDN constitue un ministère spécial et la question qui se pose est celle de savoir si la «planification et la gestion des politiques» gérées conjointement par des civils et des militaires constituent une entorse grave ou non au principe de l'efficacité opérationnelle des Forces armées. Avant de répondre à cette question, il est essentiel de dire un mot des particularités des relations civiles et militaires.

c) Relations civiles et militaires

La crise politico-militaire que vit aujourd'hui le Canada n'a rien d'une spécificité canadienne. Le débat sur l'avenir des forces armées en France, aux États-Unis et dans la plupart des démocraties occidentales est vigoureux, vif, et polarisé. Le scandale Tailhook aux États-Unis en 1991, a provoqué le départ de 14 amiraux et la carrière de plus de trois cents aviateurs de la Marine s'en est trouvée entachée ou sérieusement affectée. L'affaire Tailhook qui s'est soldée par le suicide de l'amiral Jeremy Michael Boorda, Chef des opérations navales de la U.S. Navy, a cependant révélé au grand jour la crise profonde qui alimente les relations civilo-militaires aux États-Unis. À un pôle du débat, on retrouve la tradition militaire classique incarnée par un ancien officier de la Marine sous l'administration Reagan, James Webb. Ardent défenseur de son service, il estime qu'il existe un schisme profond entre la tradition militaire de la nation et sa société civile —une société qui n'a jamais ou peu servi dans les rangs. La solution miraculeuse est donc de rendre la Marine à ses leaders. Ainsi:

Si la Marine veut retrouver son âme et être respectée, alors il lui faut les bons leaders. Des leaders qui comprennent que les concepts apparemment mystérieux de tradition, loyauté, discipline et courage l'ont amenée à passer à travers les turbulences cycliques du changement. Il est grand temps de rendre la Marine à ses leaders.

Un ancien amiral à la retraite, Thomas Moorer aurait déclaré à son homologue Boorda, peu de temps avant son suicide: «Vous devez vous rendre compte que vous êtes perçu comme faisant partie de Washington» (You've got to face the fact that you are viewed as being part of Washington). Il est vrai que l'amiral Boorda était un militaire «bureaucrate par excellence» (quintessential bureaucrat) et qu'à ce titre ses relations avec le pouvoir politique étaient excellentes. Il n'a donc jamais été jugé comme faisant partie des vrais marins, même s'il avait servi sur un bâtiment de surface durant la guerre du Vietnam. En réalité, il y a un conflit ouvert entre les bureaucrates et les militaires. Ces conflits ont toujours existé, mais ils s'affirment avec plus d'acuité aujourd'hui, tout simplement parce les missions traditionnelles des militaires changent, que les coupures budgétaires se font sentir partout, qu'on n'a pas encore réussi à s'inventer un nouvel ennemi pour justifier le maintien de gigantesques forces militaires en temps de paix,

et que le public s'interroge de plus en plus sur l'éthique des militaires. Le premier pôle du débat est relativement bien défini: seule la tradition militaire compte et nous [les militaires] possédons seuls la façon de faire les choses.

À l'autre pôle du débat, on retrouve les hommes politiques, le Congrès et l'exécutif américain qui estiment que les militaires doivent s'adapter aux réalités de la nouvelle société civile et de ses droits croissants en matière d'égalité, de non-discrimination et d'équité d'emploi. Le représentant du Colorado au sein du Comité de la Chambre sur les Forces armées, Pat Schroeder, ne mâche pas ses mots: «Le problème avec la Marine, c'est que tout l'édifice culturel se lézarde.» Ces tensions entre société civile et militaire ne sont pas nouvelles. Mais elles interviennent, selon Boyer, «à une époque dont le sens est incertain et à un moment où les changements ne sont pas bienvenus et jalonnés de scandales.»

Au Canada, les pôles d'opposition ne sont pas aussi marqués, mais ils sont bel et bien là. On dénonce le manque de leadership de nos militaires, la bureaucratisation excessive du MDN, le «carriérisme» ou «la perte de mémoire» de nos dirigeants militaires plus intéressés à sauver leur peau qu'à dire la vérité devant la Commission d'enquête sur la Somalie, la mauvaise coordination des politiques entre le chef d'état-major et le sous-ministre, et nous en passons. Dans sa préface au livre de Michel Purnelle, le colonel Michel W. Drapeau reprend les mêmes thèmes: «nos chefs actuels sont plus intéressés à tirer profit de leur position qu'à prendre leurs responsabilités au sérieux» mais le mal est plus grand et plus profond, souligne le colonel Drapeau, car «les Forces armées canadiennes manquent de leadership». L'autre pôle est plus ambigu. À tort ou à raison, on accuse le gouvernement de mettre la lumière sous le boisseau, mais on attend toujours avec intérêt les conclusions de la Commission d'enquête sur la Somalie. Plusieurs réclament que les Forces armées se mettent au diapason de la société civile. Deux chefs d'état-major ont quitté leurs fonctions, un ministre a démissionné, et de nombreux militaires se sont retrouvés sous les feux de la Commission d'enquête ou en cour martiale pour inconduite, négligence professionnelle ou accusations de crime. Entre-temps, un nouveau ministre a été nommé. Il a imposé un gel sur les promotions jusqu'au 31 mars 1997, a demandé des rapports à quatre experts civils dont le mandat s'étend à l'examen de la promotion des officiers militaires, et confié une étude à l'ancien Juge en chef, Brian Dickson, sur la réforme de la justice militaire au sein des Forces armées.

Si on avait confié à des généraux «le mandat de faire un examen de l'efficacité des universités», le gouvernement se serait retrouvé avec une crise sur les bras, m'a confié un ancien haut fonctionnaire de la Défense. Tout ceci est juste, mais les interrogations ne portent pas sur ce plan. En réalité, le débat est chargé d'images et de mots malheureux qui ne traduisent pas la véritable dimension du problème. La crise des valeurs que nous traversons nous oblige aussi à trancher dans les budgets. Les militaires ne sont pas les seuls à dénoncer la bureaucratisation des décisions. Les universités s'en plaignent, le public s'en plaint, l'industrie s'en plaint, et les professions libérales s'en plaignent. Alors? En outre, il n'est pas dit que la vision des hommes politiques sur l'avenir des Forces armées soit beaucoup plus claire que celle des militaires. Dans ces conditions, on peut s'attendre à ce que les «militaires aient quelquefois plus d'influence que les civils, car leur tendance naturelle sera alors de diviser ceux-ci entre eux, ou alors de renforcer les choix des hommes politiques qui se rapprochent le plus de leurs points de vue». Le problème n'est pas de trancher entre les civils et les militaires mais de développer un consensus entre les deux, en dépit des tendances diverses qui tirent à hue et à dia.

Au Canada, on a interprété l'intégration des Forces armées comme une politique visant à priver les trois armes de leur propre organisation et pour les empêcher de parler dans trois directions opposées. Aux États-Unis, le Congrès s'est opposé historiquement à une «unification excessive» des forces armées de peur qu'une telle concentration des pouvoirs militaires, selon le sociologue militaire Morris Janowitz et le professeur Samuel P. Huntington, ne les amène à parler d'une seule voix ou n'affaiblisse le contrôle des

civils sur les militaires. Il est vrai que la taille et l'étendue des forces armées au Canada et aux États-Unis ne sont pas comparables. Dans les deux cas cependant, c'est à cause de la vision politique du Congrès ou du Parlement que les lois ont été changées, que des réformes ont été entreprises et que des politiques de gestion plus rationnelles ont été mises en place. Dans les deux pays, le pouvoir politique est toujours intervenu en période de crise, et dans les deux pays, les débats sont devenus politisés lorsque le pouvoir civil a laissé aller les choses. Dans les deux pays on dénonce la bureaucratisation et la perte d'unité de commandement qui en découle sur le plan opérationnel.

En revanche, comme l'a déjà souligné l'amiral William J. Crowe, ancien président du Comité d'état-major interarmes (Joint Chiefs of Staff), les militaires américains de haut grade atteignent rarement les hautes sphères de l'administration s'ils ne possèdent pas déjà une maîtrise ferme «des questions internationales, de la politique du Congrès et des affaires publiques». À partir de quel moment un militaire devient-il un civil ou encore dans quel arcane du pouvoir devient-il contaminé? On le voit, les problèmes ne sont pas nouveaux. Les auteurs du rapport Pennefather et du rapport Fyffe ont dû faire face aux mêmes problèmes, et nous continuons d'y faire face aujourd'hui. Ces problèmes deviennent d'autant plus aigus que les Forces armées n'ont jamais été soumises à un tel examen soutenu de la part des médias et du public canadien. Mais il s'agit là d'un phénomène universel et les Canadiens auraient tort de penser que leur situation est unique au monde. Le problème subsistera, car les armées restent chères, et tôt ou tard il faudra s'interroger sur leur véritable sens au sein des démocraties. Pour l'instant, contentons-nous de rappeler, d'après Allan R. Millett, les principes sous-jacents qui lui apparaissent nécessaires au maintien de la primauté du civil sur les militaires:

les forces armées ne doivent pas dominer le gouvernement ou tenter d'imposer leurs valeurs particulières au sein des organisations et institutions civiles;

les forces armées ne doivent pas avoir accès d'une façon autonome à des ressources qui leur sont d'une utilité militaire;

la politique des forces armées quant à la retraite, à la paie, à l'éducation, à l'entraînement, au traitement, à la promotion et à l'emploi du personnel ne doit pas être incompatible avec les libertés les droits individuels et les libertés fondamentales, sauf pour les rares cas qui touchent à la discipline militaire ou à l'efficacité au combat;

le recours à la force militaire n'est pas déterminé par les valeurs propres à l'institution militaire, peu importe qu'il s'agisse du recours ou non à l'emploi de la force, ou de la conduite des affaires intérieures ou extérieures. Inversement, les décisions civiles quant à l'emploi de la force ne doivent pas négliger les rapports entre les buts fixés par la politique et les caractéristiques de l'institution militaire quant au personnel, à la doctrine, à l'entraînement, à l'équipement et au moral des troupes.

Ces principes sont tout à fait conformes aux lois canadiennes et américaines ou encore aux dispositions du code ou des politiques militaires qui prévalent dans les deux pays. Il reste toutefois de nombreux conflits à régler entre les deux classes «méritocratiques» que constituent les pouvoirs civils et militaires. Le contexte a changé, l'histoire a changé, et la politique a changé. Les hommes politiques ont une large ignorance de la chose militaire, et les militaires ont une ignorance tout aussi peu recommandable de la chose politique. Dans ce que Dunlap appelle le «militarisme postmoderne», il mentionne que les militaires ne sont pas troublés le moins du monde par la société autoritaire à l'intérieur de laquelle ils vivent. Au contraire, ils chérissent l'harmonie qu'elle leur procure, tandis qu'il n'admirent ni ne désirent l'individualisme débridé dont jouit la société civile. Le résultat, conclut Dunlap, est que l'engagement des militaires à l'endroit du processus politique démocratique «subsiste mais est purement abstrait». La

solution à ces problèmes n'est pas de séparer davantage ces deux classes méritocratiques --celle fondée sur l'éducation et le savoir des civils et celle fondée sur l'expérience et la bravoure militaire--, mais bien plutôt de les unir davantage.

Il nous paraît difficile dans l'état actuel des choses d'accepter qu'il faille revenir au système d'antan en ce qui a trait à l'administration des Forces armées.

À lire certains propos qui fusent de toutes parts, plus particulièrement des associations militaires, y inclus le puissant Congrès des associations de la défense à Ottawa, on a un peu l'impression de revivre au Canada ce qu'ont vécu les États-Unis au début des années soixante. Notre élite serait bien avisée de relire les propos tout à fait pertinents de l'ancien secrétaire aux systèmes d'analyse du Département de la Défense américain, M. Alain C. Enthoven. Trois arguments nous paraissent ici importants. Le premier, c'est qu'il n'existe pas de science militaire ou de science politique qui permettent aux uns ou aux autres de détenir la vérité. Les uns sont absolument indispensables aux autres et réciproquement. Les diplômés des grandes universités militaires ne peuvent pas définir davantage que des civils ce que devrait être la composition idéale de la structure des forces militaires pour répondre à des objectifs de politique étrangère, parce qu'il n'y a pas de science ou de lois militaires immuables qui puissent répondre à ces questions. Le deuxième argument est que chacun est tributaire de son passé. Ne demandez pas à un amiral, à un général de l'Air ou de Terre comment faire, la réponse sera invariablement la même: donnez-nous des bateaux, des avions ou des chars et nous nous occuperons du reste. L'explication tient ici beaucoup plus au fait que les militaires de carrière pensent en termes de «performance» et non en fonction d'un judicieux dosage des moyens militaires, économiques ou diplomatiques nécessaires à la réalisation d'un objectif politique. En deux mots, ils sont préoccupés par les moyens et non par la fin politique d'une opération. Le troisième argument tient à une simple constatation: en matière de planification et de stratégie, les deux éléments sont indispensables. Inutile de rappeler ici que les grands penseurs stratégiques ont été des civils, les Brodie, les Kissinger, les Kahn, les Huntington, les Hammond et Schelling, pour n'en nommer que quelques-uns. Dissocier les deux fonctions civiles et militaires au sein du QGDN ne ferait qu'exacerber les tensions entre les deux communautés civile et militaire. Les militaires seniors doivent aussi accepter la réalité: qu'ils le veuillent ou non, ils font et doivent faire partie de l'appareil civil décisionnel en haut lieu. Civils et militaires doivent donc travailler la main dans la main, car tout autre formule obligerait les civils à un perpétuel arbitrage entre les trois services, entre les services et le politique, et entre les services et les régions de ce pays, déjà passablement mal en point.

Nous ne pensons pas que la séparation de l'état-major du MDN soit une solution raisonnable pour trois raisons: les exigences administratives du pouvoir civil (homogénéisation et administration des lois fédérales auxquelles le MDN est soumis) s'appliquent à toutes les couches de la société militaire quelles qu'elles soient, la formation du personnel militaire n'est pas orientée vers la solution de ces problèmes, et une nouvelle séparation de l'administration ne ferait que reposer au niveau ministériel les problèmes de coordination entre les pouvoirs civils et militaires, ce qui ne ferait qu'alourdir inconsiderablement les tâches ministérielles.

Recommandation 4: Nous insistons sur le maintien de la structure actuelle du MDN, tout en souhaitant certains aménagements en ce qui a trait aux rôles du Chef d'état-major et à la structure du commandement. D'autres recommandations suivent ci-dessous.

Nous sommes parfaitement conscient que cette solution ne règle pas les conflits possibles d'interprétation entre les pouvoirs politique et militaire. Le chef d'état-major est le principal conseiller militaire du gouvernement, mais on l'accuse depuis trente ans d'être contaminé par le pouvoir politique. La notion

d'imputabilité ministérielle unique qui implique que le ministre est responsable devant le Parlement de tout ce qui se passe dans son ministère correspond-elle aux impératifs de la société moderne? Il n'est pas dans notre intention de faire du MDN un ministère particulier ni de changer la notion de la responsabilité ministérielle.

Ce que nous souhaitons, c'est que le Chef d'état-major, le sous-ministre et le ministre ne parlent que d'une seule voix et soient solidairement responsables de l'ensemble de la politique de défense. Idéalement, on pourrait suggérer que le CEM présente un rapport annuel au Parlement, mais une telle formule ne ferait que relancer le débat entre les responsables d'une politique et ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre. Il reste toutefois que les fonctions d'information et de suivi à la Chambre sont insuffisantes. C'est la raison pour laquelle nous proposons:

Recommandation 5: Qu'un court rapport du ministre soit soumis au Parlement en même temps que le Budget des dépenses de la Défense nationale. Le but de ce rapport annuel serait de préciser en quoi et comment les objectifs gouvernementaux peuvent être atteints, et en quoi et comment il devrait être possible de corriger à long terme des situations qui pourraient apparaître déficientes à court terme, ainsi qu'en quoi et comment ces objectifs ne peuvent être atteints, si cela est le cas.

Dan Mainguy souligne que dans la foulée de la réforme Pennefather dont nous avons parlé ci-dessus, le Chef d'état-major et le sous-ministre «se seraient entendus pour régler leurs différends sur une base personnelle et qu'ils présenteraient toujours une position commune face au QGDN et au public». Cette situation peut être à la source de mésententes perpétuelles, mais elle ne peut être réglée que sur la base de discussions pleines et entières entre le CEM, le sous-ministre et éventuellement le ministre. Toute autre procédure ne ferait qu'aviver les conflits entre les hiérarchies civiles et militaires. Ainsi, le Chef d'état-major est l'arbitre des conflits entre les trois services, lui seul est le porte-parole des Forces armées auprès du sous-ministre ou du ministre. Le sous-ministre est responsable de l'administration et de la gestion du ministère de la Défense nationale, et il appartient au ministre de la Défense d'arbitrer les conflits au sein de la structure bicéphale, si ceux-ci se produisent.

Le but de cette dernière proposition est d'éclairer davantage les processus de mise en œuvre de la politique de défense canadienne. En outre, ceci éviterait que des objectifs affirmés dans la politique, mais impossibles à atteindre, puissent perdurer dans l'esprit des populations. Enfin, il serait hautement recommandable que le Budget de la Défense et le court rapport annuel du ministre - incorporé ou non au Budget de la Défense ou présentée sous forme de document séparé -, soient non seulement soumis au Comité permanent de la Chambre, mais aussi simultanément au Comité des comptes publics de la Chambre, afin de mieux vérifier la conformité entre la politique formulée par le gouvernement et sa mise en application. Il serait aussi de la plus haute importance que le ministre assiste aux réunions de ces Comités, et que cette responsabilité ne soit pas déléguée à son sous-ministre.

En revanche, cette dernière proposition ne règle pas les critiques relatives à la «suradministration» ou à la bureaucratisation excessive des Forces armées canadiennes. Le déménagement, à Ottawa, des Commandants des commandements opérationnels risque d'amplifier le problème plutôt que de l'alléger. Jusqu'ici seul le Commandant du commandement terrestre s'est installé au QG et des changements notables se sont produits depuis. Peu de décisions qui concernent l'Armée de terre sont désormais prises sans que celui-ci ne soit consulté. Il est probable que l'arrivée prochaine des deux autres Commandants de l'Air et de la Marine amélioreront aussi de beaucoup les processus de consultation entre l'«opérationnel» et le «planificateur gestionnaire».

Cette tendance s'inscrit cependant en faux contre les principes d'une plus grande décentralisation de la

gestion des Forces. Les Canadiens ont perdu la foi ou n'aiment tout simplement pas les systèmes centralisés. Quand les choses se gâtent, on dénonce toujours la centralisation, et l'impulsion la plus naturelle est de réclamer une décentralisation massive, selon le principe que personne n'est jamais mieux servi que par soi-même. En Europe, on parle du «principe de la subsidiarité»: pourquoi déléguer à une responsabilité communautaire ce qui peut être mieux fait sur un plan régional, là où les groupes ou personnes sont les plus directement touchés? En réalité, c'est pour des raisons d'économie que les Commandants opérationnels ont été ou sont sur le point d'être déménagés à Ottawa, ce qui ne pourra qu'amplifier le déséquilibre entre la pointe tranchante (sharp end) ou combattante des armes et l'infrastructure administrative, et confondre encore davantage les zones de responsabilité administrative et de commandement.

Pour éviter toute confusion entre les chaînes de commandement et les responsabilités administratives au sein du MDN:

Recommandation 6: Que la chaîne de commandement soit directe, claire et précise: les commandants opérationnels prennent leurs ordres du Chef d'état-major à travers le sous-chef d'état-major, et non à travers les Commandants des commandements.

Nous admettons que l'image qui risque de se dégager de cette proposition est que les Commandants des Commandements seront ainsi transformés en simples «vases décoratifs». Cependant rien n'est moins vrai, car ceux-ci continueront de veiller à l'administration des Forces armées, aux questions de la planification générale, et au contrôle de la formation, de l'entraînement et de la formation du personnel. Afin de faciliter la tâche des commandements opérationnels, une partie du personnel des Commandants des commandements reliée aux ordres de mission devrait être rapatriée au sein des structures de commandement. En outre, l'orientation récente vers l'amalgamation des bases et des structure devrait se poursuivre dans la ligne d'une plus grande décentralisation, doublée d'une rationalisation des structures de commandement par secteur régional.

Recommandation 7: Que les structures de commandement par secteur régional soient amalgamées, sur la base d'un commandement interarmes, chacune des armes continuant d'être responsable du commandement de son ou de ses unités à l'intérieur de cette structure amalgamée. La responsabilité du commandement régional incomberait à l'élément dominant au sein du commandement régional.

Nous laissons au gouvernement le soin de décider combien de secteurs régionaux il faudra établir, et quelles structures des différentes armes seront intégrées au sein du commandement de secteur. Ainsi, les installations de Gagetown, de Bagotville, de Montréal, ainsi que la Réserve navale de Québec devraient être réunies en une seule structure de commandement régional. Les liens dans la chaîne de commandement devraient tous remonter au sous-chef d'état-major, et de là, au chef d'état-major. Afin de bien distinguer les responsabilités de commandement et de gestion, l'état-major devra mener à bien ce qu'il a déjà commencé à travers l'établissement d'un état-major interarmes intégré (J-Staff ou Joint Staff). Celui-ci devrait être placé sous la responsabilité du CEMD en ce qui a trait au commandement, et travailler en étroite coopération avec les Commandants des commandements en ce qui a trait aux problèmes de gestion et d'administration. Autrement dit, il faut maintenir la chaîne exécutive du commandement séparée des autres fonctions administratives et des tâches de planification dévolues aux généraux à trois étoiles (les Commandants des commandements). Une telle formule affaiblit évidemment les fonctions du vice-chef d'état-major. Depuis le retour des Commandants des commandements à Ottawa, ses fonctions deviennent moins importantes et son statut pourrait tout simplement être transformé en poste d'assistant exécutif auprès du Chef d'état-major. Même aux États-Unis, l'assistant

auprès du CJCS (Chairman, Joint Chiefs of Staff) est un militaire à trois étoiles. Plusieurs raisons nous paraissent justifier cette évolution. La première, la plus évidente, est que la mission des forces armées change. De plus en plus, les trois armes devront coopérer ensemble pour assurer la souveraineté du territoire canadien. En deuxième lieu, certains aspects de cette politique sont déjà en vigueur. En dernier lieu, un tel réaménagement devrait permettre de sauver des coûts sinon sur le plan de la location de bâtiments administratifs (par exemple, tous les éléments du personnel de la Défense désormais réparti dans une vingtaine de bâtiments seront regroupés dans les années à venir au sein de quatre édifices seulement) du moins sur le plan de la diminution des postes de personnel.

[[Précédant](#) | [Table des Matières](#) | [Suivant](#)]

Partie Deux

La société canadienne et les Forces armées canadiennes

La crise que traversent les Forces armées canadiennes n'est pas une crise qui lui est spécifique. En réalité la société canadienne dans son ensemble est en crise. Et plus crûment, la démocratie est en crise.

3 - Démocratie et éthique

La démocratie doit faire face à trois crises simultanées: le télescopage de l'infiniment petit et de l'infiniment grand, la renaissance des notions de valeurs et d'éthique, et le contexte économique et militaire qui dépersonnalise et démotive l'individu alors que l'État se doit de lui assurer un contexte favorable à son épanouissement.

a) Comment concilier individu et société?

L'absence de projet social, l'impossibilité à régler nos problèmes constitutionnels, la déliquescence du système parlementaire, la faiblesse du pouvoir exécutif, la division des militaires, la dette nationale et une assiette fiscale qui s'amenuise sont autant de facteurs qui plongent le Canada dans une crise sans précédent. Les gouvernements s'étiolent à cause de la multiplicité des acteurs, des intervenants et des réclamations légitimes qui surgissent de toutes parts. Et aussi parce que les forces de production et l'économie en général leur échappent. La souveraineté de l'État est minée par le haut à travers les pouvoirs régulateurs des grandes organisations économiques internationales, par le bas dans la décentralisation administrative qu'imposent la technologie et la recherche de solutions à des problèmes régionaux, et latéralement par les grandes forces transnationales que constituent les organisations non gouvernementales ou les groupes de pression humanitaires. Assistons-nous au dépérissement de l'État?

Il est paradoxal de constater que la démocratie s'étiole de l'intérieur alors qu'elle triomphe partout ou presque, contre les forces du communisme et de l'autoritarisme. Ce qui la rend difficilement gérable, c'est son penchant naturel à célébrer la diversité, le pluralisme, la singularité, la fragmentation sociale et l'altérité permissive, grugeant ainsi du même coup l'ancien contrat social de Rousseau et rendant plus pénible toute accommodation raisonnable des conflits moraux à l'intérieur de notre société, aux dépens d'un ensemble socialisant fondé sur des principes raisonnablement supérieurs et mobilisateurs. Le libéralisme politique se cherche une nouvelle voie. En d'autres termes, comment peut-on relier en un tout unifié et signifiant, l'infiniment petit, c'est-à-dire le citoyen, avec l'infiniment grand, c'est-à-dire l'État? Quel est donc le dénominateur commun qui fait que tous et chacun peuvent continuer à vivre dans un ensemble qualifié de démocratique, alors que la société s'égrène dans le pluriel et que la souveraineté de l'État est entamée de partout?

Comme tout citoyen dispose d'un libre arbitre ou, pour utiliser un terme plus neutre, comme tout citoyen dispose de son autonomie, c'est au citoyen qu'il incombe de choisir sa voie, selon ses mérites et ses compétences dans la tradition de la République de Platon. L'État n'a donc pas à choisir entre les différentes conceptions du bien qui constituent l'intersubjectivité même d'une société libérale plurielle. C'est le principe de la «neutralité constitutionnelle». Mais au-delà de cette neutralité constitutionnelle, certains réclament une gouverne «libérale éthique», une «société perfectionniste», un «libéralisme englobant» où l'État, sans intervenir directement, promouvrait une conception raisonnablement acceptée

de la notion du bien. Mais comment peut-on donner des orientations ou conférer un sens substantiel au libéralisme politique sans du même coup aller à l'encontre du principe de la neutralité constitutionnelle? Peut-on orienter sans brimer le relativisme intersubjectif du libre arbitre individuel?

Les débats philosophiques et juridiques sur ce point, pour bien vivants qu'ils soient, restent circulaires, car comment décortiquer la notion de «bien supérieur raisonnable» ou la «raison publique» en ignorant le contexte social pluriel d'où les réalités émergent? Il n'existe aucun débat politique sur le libéralisme qui n'implique au départ une forme d'engagement ou de présupposés éthiques. Ceci vaut de «la loi de la majorité» comme du processus qui sous-tend les délibérations démocratiques censées mener à une décision démocratique. Le philosophe politique allemand Jürgen Habermas est celui qui est allé le plus loin en la matière. Il réclame une «démocratie procédurale substantivo-éthique» fondée sur le caractère rationnel de la délibération communicationnelle à partir de laquelle un consensus peut naître. Ainsi, la résolution des contradictions que représente une décision démocratique est franchie dès qu'on demande à l'«argumentation d'examiner le caractère universalisable des intérêts au lieu de se résigner devant le pluralisme en apparence impénétrable des valeurs ultimes (ou des actes de foi ou des attitudes)».

Les administrativistes, avec la notion d'imputabilité, concilient en partie le débat théorique philosophique et la pratique. Ainsi, tout acte politique est soumis à un processus défini par des règles, il peut être discuté à l'intérieur d'un processus de délibérations éclairées et soumis à un examen rétrospectif. La démocratie, selon Charles Lindblom et David Braybrooke, est un système public auquel on peut apporter un remède; il s'engage dans un processus marqué par des étapes dans le temps et il est exploratoire (remedial, serial and exploratory). La démocratie ne peut donc être comparée, contrairement à ce qu'a déjà écrit le général français Pierre-M. Gallois, à une horloge dont on remonte le mécanisme à tous les quatre ou cinq ans. Elle est un processus social vivant, adaptable et capable de s'améliorer. À partir de quels critères peut-on analyser cette amélioration? J'ai déjà suggéré dans un article dont je ne conseille la lecture à personne, que la démocratie dépend d'un ensemble harmonieux de rapports entre les partis politiques, le gouvernement, les médias, l'opinion publique et les groupes de pression. Chaque acteur y tient une place de choix autonome et ce n'est que dans l'agencement de ces interrelations où chacun respecte l'autre que l'on peut véritablement parler de démocratie.

Il est vrai qu'une définition stricte tend à limiter l'examen public des politiques à travers l'«exercice d'occasions délibératives, définies selon les soi-disant règles de procédure de la vie publique». Une définition large de la démocratie devrait tenir compte de bien d'autres acteurs que le Parlement, tels les médias, les groupes de pression, les partis politiques et les groupes non gouvernementaux. Ou encore rejoindre la définition plus globale de la logique discursive de Habermas; sinon, la diversité du pluriel et de la légitimité pourrait mener à l'obligation de sacrifier soit la démocratie soit la justice.

b) La renaissance de l'éthique

La suprématie de la raison considérée comme une valeur universelle a permis le triomphe du capitalisme ou de l'économie de marché, comme étant le moins mauvais des systèmes politiques. Le malaise de notre société tient à la dépersonnalisation des individus au sein de systèmes économiques et d'organisations ou d'institutions où les lois de la raison, de la restructuration et de la réingénierie l'emportent, au nom de la performance, sur les valeurs traditionnelles comme l'honneur, le prestige, la fidélité ou le leadership. Dans ces conditions, on assiste à une renaissance sans précédent des valeurs éthiques, afin de donner un sens à la société dans laquelle nous vivons. Eugène Enriquez, du Laboratoire de changement social de Paris, ne se trompe pas lorsqu'il affirme:

Le terme *éthique*, autrefois réservé au labeur philosophique le plus rude [...] a fait une entrée en force

dans le langage et la pratique des organisations et des institutions modernes. L'utilisation inflationniste de cette notion peut être considérée, à première vue, comme relevant des effets de mode. Pourtant, [...] ce mouvement de pensée [est] le signe d'un malaise profond affectant nos sociétés occidentales et [...] une tentative de traitement [...] en tentant de transformer le symptôme en signe de guérison.

Nous souhaitons ne retenir ici que les trois types d'éthique qui nous apparaissent les plus importants. Le premier, c'est l'«éthique de la conviction» que Kant le premier a sans doute le mieux développé. Cette éthique ne se prête à aucune concession puisque la conviction ne se monnaie pas, c'est une philosophie «du tout ou rien» ou du «in» ou «out». Gandhi avec son principe de la non-violence, tout comme certains objecteurs de conscience, font partie de cette catégorie. Au Canada, au début des années soixante, deux hommes politiques se sont douloureusement affrontés à partir de convictions politiques profondes et différentes. Ce sont les ministres de la Défense nationale, Douglas Harkness, et des Affaires extérieures, Howard Green, qui le premier voulait entendre parler de la chose nucléaire et le second n'en entendre parler pour aucune raison. L'un et l'autre passeront des mois à se mettre les bâtons dans les roues, sans que le premier ministre Diefenbaker ne puisse trancher. Ce sera le premier gouvernement canadien à tomber dans l'histoire du Canada sur des questions de défense. De telles personnes choisissent leurs voies et n'en démordent pas. Le problème avec ces gens, souligne Enriquez, c'est qu'on peut «attendre de l'homme de conviction le meilleur comme le pire».

Le second type est l'«éthique de la responsabilité», développée par Max Weber, où déjà en 1919, soit un an avant sa mort, il précisait dans *Le savant et le politique*, qu'«aucune éthique au monde ne peut dire, non plus, à quel moment et dans quelle mesure une fin moralement bonne justifie les moyens et les conséquences moralement dangereuses». L'homme mû par une éthique de responsabilité estimera que «les conséquences sont imputables à sa propre action, pour autant qu'il aura pu les prévoir». La difficulté avec cette définition que Sutherland a merveilleusement bien traité dans son article *Dirty Hands in Politics*, est que chaque homme est soumis à des responsabilités diverses, indépendamment de toute recherche de culpabilité, et qu'il lui faut souvent arbitrer entre les responsabilités qu'il assume et celles qu'il récuse. De tout temps, conclut Enriquez, certains hommes ont fait prévaloir, par exemple, «leur responsabilité sociale ou psychique sur leur responsabilité organisationnelle». La personne de responsabilité est donc fondamentalement un «politique» sachant que «le mieux est l'ennemi du bien et qui tient compte du contexte pour prendre les décisions acceptables par le plus grand nombre». Ce type de responsabilité est particulière en politique internationale, car l'environnement et les conséquences prévisibles d'un acte peuvent difficilement être anticipés, à cause de l'indétermination de l'histoire.

Par exemple, pour mettre fin rapidement à la Seconde Guerre mondiale et pour sauver des vies humaines, les États-Unis ont utilisé la bombe atomique sur Hiroshima. Quatre-vingt mille vies innocentes ont été sacrifiées pour atteindre une fin moralement bonne. Et pourtant, il n'est encore venu à l'esprit de personne de poursuivre les États-Unis pour génocide ou crime contre l'humanité. Il est probable par ailleurs que les choses auraient été complètement différentes si le Japon et l'Allemagne avaient gagné la Guerre, ce qui en dit long sur le droit international, sur l'éthique de responsabilité et sur le «politique». L'éthique de responsabilité fondée sur l'anticipation prévisible des résultats fonctionne bien en démocratie lorsque les conséquences néfastes restent orientées vers l'intérieur, c'est-à-dire la responsabilité du gouvernement envers le peuple; mais plutôt mal, lorsque les choses sont orientées vers l'extérieur, c'est-à-dire vers l'autre, en règle générale un État. Sutherland donne un exemple intéressant: Churchill peut-il être tenu responsable d'avoir sacrifié des centaines de vies lors du bombardement par les Allemands en 1940 de Coventry, alors qu'il savait pertinemment ou non, grâce à ses services du chiffre, que le raid allait se produire? Révéler aux Allemands que leur code de communication avait été intercepté n'aurait-il pas privé l'Angleterre de bénéfices importants à long terme, comme celui de protéger plus de vies humaines encore? Et du même coup, les Allemands n'auraient-ils pas changé leurs codes du jour au

lendemain?

La responsabilité ministérielle de Churchill aurait de toute façon été engagée, selon Sutherland, s'il avait renoncé au devoir de consulter ses autres collègues ou s'il avait délibérément agi de manière à se tenir à l'extérieur de la chaîne d'information (out of the loop of information). Et nous entrons ici dans le troisième type d'éthique, celui de Habermas, celui de l'«éthique de la discussion» ou de l'«éthique délibérative», que Habermas définit ainsi: «La volonté formée de façon discursive peut être dite "rationnelle" parce que les propriétés formelles de la discussion et de la situation de délibération garantissent suffisamment qu'un consensus ne peut naître que sur des intérêts universalisables et [...] qui sont partagés de façon communicationnelle.» Pour reprendre l'exemple de Churchill, il n'est pas sûr ici que la décision de ne pas avertir ses citoyens d'un raid probable, prise sur une base collective au cours d'une réunion du cabinet, aurait changé quoi que ce soit à la substance de la décision (ne pas informer ses citoyens), mais les principes de l'éthique discursive auraient été saufs, et seule l'histoire et ses contingences particulières auraient probablement pu trancher, dans ces conditions, la question de la responsabilité morale du geste posé. L'éthique discursive est donc à la fois procédurale, dans la mesure où la discussion communicationnelle doit s'appuyer sur l'altérité de l'autre, et substantiviste, parce qu'elle s'adresse au respect de la raison supérieure qui devrait permettre d'atteindre des principes à destination universelle ou englobante.

Ces trois éthiques impliquent «le courage dans la conviction, le devenir des structures et des hommes dans l'éthique de la responsabilité, l'autonomie et la reconnaissance de l'altérité dans l'éthique de la discussion». Elles posent donc, chacune à leur façon, des problèmes particuliers. La première reste fondée sur des convictions internes, la seconde sur les conséquences de l'action posée, et dont on peut être tenu responsable pour autant qu'on aurait pu les prévoir, et la troisième, sur le respect de la consultation maximale, selon des règles démocratiques, dans le respect de l'intérêt tenu comme raisonnablement supérieur par la majorité.

c) Environnement économique et militaire: la crise des éthiques

Les questions de responsabilité sont difficiles à résoudre, en dépit des efforts des théoriciens, dans le domaine de la défense et de la politique étrangère. Faut-il commercer avec un pays qui ne respecte pas les droits de la personne? Faut-il conclure des alliances ou au contraire opter pour la neutralité en matière militaire? Peut-on raisonnablement dépenser des milliards de dollars pour la défense, alors que d'autres priorités sociales urgentes s'étalent comme des reproches aux yeux du gouvernement?

En matière de droits de la personne, les trois éthiques se côtoient. Il est moralement répugnant de traiter avec un gouvernement qui ne respecte pas les droits de la personne et toutes les autorités politiques en sont convaincues (éthique de la conviction). Il est cependant du devoir moral de l'État d'assurer le développement économique de l'État et il est tout aussi moralement irresponsable de ne pas défendre ses emplois ou de protéger ses industries (éthique de la responsabilité). Il est aussi moralement justifié, dans la logique de l'éthique discursive, de renoncer à ce commerce si la majorité le réclame. Où se situe donc la responsabilité de l'État? Inévitablement le problème se déplace. Il est du devoir d'un État d'informer ses citoyens que si telle ou telle politique est choisie, que ses emplois disparaîtront et que son niveau de vie en souffrira. Et peut-être même dans quelle mesure et dans quelle proportion, faudrait-il rétorquer, si l'on veut rester conforme au principe de l'anticipation des résultats escomptés? Lorsque tous ces faits seront connus du public, alors la démocratie pourra choisir. L'éthique discursive ne peut triompher que si les deux autres éthiques sont respectées.

En matière de politique étrangère, les trois éthiques se sont aussi opposées d'une façon dramatique.

Durant la Guerre froide, le Canada a participé à des alliances militaires parce qu'il a pensé que c'était la façon la plus raisonnable de protéger sa souveraineté et de participer à la stabilité du système international (éthique de la conviction ou de la raison d'État supérieure). L'anticipation escomptée d'une guerre nucléaire a toujours été prise en compte, l'improbabilité d'une guerre nucléaire apparaissant plus vraisemblable grâce à la dissuasion nucléaire que sans armes nucléaires (éthique de la responsabilité). Et, enfin, la population, malgré ses protestations pacifiques intermittentes, a préféré faire confiance à son gouvernement plutôt que de lui réclamer des comptes sur un sujet qui entretenait tout à la fois sa peur et ses angoisses (éthique discursive).

Durant la période de l'après-Guerre froide, de multiples problèmes continuent de se poser. Le gouvernement doit choisir entre différentes priorités sociales et continuer d'assurer la sécurité de ses citoyens contre des menaces nouvelles (drogue, immigration illégale, attentats terroristes) et protéger les valeurs et le bien-être économique de ses citoyens (éthique de la responsabilité). En même temps, personne ne sait quand un nouveau conflit surgira; il faut donc continuer à maintenir des troupes en état de combattre (éthique de la responsabilité). En outre, la population est en droit de discuter librement et démocratiquement des priorités sociales ou systémiques que le gouvernement devrait se fixer (éthique discursive).

Dans un passé récent, il était coutume d'avoir une armée pour défendre des valeurs démocratiques et l'intérêt national. Seul l'intérêt national justifie, selon Samuel Huntington, que des soldats soient envoyés à l'étranger pour périr au nom de la nation. Aujourd'hui, on envoie des soldats un peu partout pour des raisons humanitaires, pour reconstruire des sociétés ou en rétablir les fondements démocratiques (éthique de la conviction). Il est cependant du devoir de l'État de protéger ses soldats à l'étranger et de ne pas les exposer à l'humiliation, à être enchaînés, ou canardés par des factions armées (éthique de la responsabilité). Il n'est donc pas étonnant que nos soldats préfèrent faire des missions de paix au sein de l'IFOR (Implementation Force ou Force de mise en œuvre des accords de paix de Dayton) plutôt qu'au sein de missions de l'ONU où les mandats sont souvent mal définis, les risques plus élevés, et la protection aléatoire lorsque les parties ne respectent pas les cessez-le-feu ou que les soldats de la paix sont pris en otages. Est-ce le genre de situations que la population canadienne souhaite approuver (éthique discursive)? Il est du devoir de l'État de protéger ses soldats lorsqu'ils servent à l'étranger et de les équiper en conséquence (éthique de la responsabilité).

Une fois que le gouvernement est convaincu du bien-fondé ou non d'acquérir des systèmes d'armes, que ce soient des blindés ou des sous-marins (éthique de la conviction en matière de sécurité), il doit décider de vivre avec les conséquences de ses choix, comme par exemple un désastre écologique sous les glaces de l'Arctique entre deux sous-marins étrangers (éthique de la responsabilité). Si le gouvernement choisit de ne pas acquérir de tels systèmes d'armes, il doit aussi expliquer ses choix à la population et en accepter toutes les responsabilités. Alors l'éthique discursive pourra entrer en jeu, c'est-à-dire disculper ou au contraire blâmer un gouvernement pour ses choix.

Plusieurs souhaiteraient simplifier ces problèmes, passer à des décisions rapides et sabrer dans les dépenses de l'État, surtout en ce qui concerne nos armées. Or, toute politique de défense suppose des investissements sur dix ans ou vingt ans, quelquefois plus. La responsabilité politique s'étend aussi au passé. Un gouvernement est responsable du passé, maintenant et demain. Il est inutile de revenir ici sur les querelles historiques qui ont déchiré la France à propos des responsabilités des dirigeants politiques durant la période du gouvernement de Vichy ou encore à propos des responsabilités de l'Allemagne en ce qui a trait au génocide commis contre le peuple juif. Être responsable, «c'est prendre en charge les dettes (et les créances) des générations passées pour ne pas tomber dans un mécanisme de répétition dont les générations futures n'auraient qu'à pâtir.»

En dernière analyse, la question se pose de savoir vis-à-vis de qui la démocratie est-elle responsable? Vis-à-vis d'elle-même, c'est-à-dire ses citoyens, ce qui nous renvoie à l'éthique de la conviction plurielle des individus, ou vis-à-vis de la planète entière, comme le réclament les écologistes, les organisations non gouvernementales ou beaucoup de mouvements transnationaux. Sans vouloir nous engager dans ce débat philosophique, notons que la démocratie repose toujours sur le principe de l'appartenance obligatoire du citoyen dès sa naissance, à moins qu'il ne soit apatride. On naît donc avec des qualités et des attributs étatiques, et l'État, même s'il est aujourd'hui contesté, constitue encore le seul élément mobilisateur à l'intérieur duquel la démocratie s'insère. La conciliation de l'infiniment petit et de l'infiniment grand reste à l'ordre du jour, tout comme en physique on recherche «la théorie du tout» qui pourrait expliquer les liens entre l'atome et le cosmos infini. L'homme a-t-il été créé à l'image de Dieu ou de la démocratie?

4 -Les Forces armées et la société canadienne

a) La société canadienne

L'histoire canadienne est peuplée de paradoxes. Le Canada n'a aucune tradition d'intervention militaire; au contraire, son histoire est plutôt antimilitariste. Et pourtant, ce pays est intervenu deux fois dans l'histoire pour venir à la défense de la Grande-Bretagne et de l'Europe dans leur guerre contre les forces du fascisme et du nazisme. Le parti libéral est considéré comme antimilitariste et plus particulièrement l'ancien premier ministre Trudeau qui ne s'est vraiment jamais intéressé à la chose militaire, tout comme MacKenzie King en son temps. Pourtant, c'est sous des gouvernements libéraux que les dépenses d'investissement pour l'acquisition de matériel militaire ont été les plus élevées, et non sous des gouvernements conservateurs pourtant réputés pour être proches de la grande industrie. Le peuple canadien «a traditionnellement méprisé ses militaires et les considère comme des être brutaux et dévergondés, sauf en temps de guerre». L'historien militaire Jack L. Granatstein nous le rappelle: «il en a toujours été ainsi.»

Les missions de maintien de la paix restent populaires et les Canadiens ont participé à presque toutes les opérations de l'ONU depuis 1990. En septembre 1996, 2 030 militaires participaient à sept opérations de l'ONU alors en cours. Depuis 1950, les Forces canadiennes ont perdu 102 soldats au service de la paix. Elles continuent de servir en ex-Yougoslavie, en Haïti, et on déploiera sous peu une mission au Guatemala. Les scandales révélés par la Commission d'enquête sur la Somalie ont entaché la réputation des militaires, mais le Canada dans son ensemble aime ses forces armées, plus particulièrement le ministère des Affaires étrangères qui en a fait un instrument privilégié de sa diplomatie multilatérale. Et pourtant, en dépit du travail remarquable des militaires, aucun n'a encore été honoré. En outre, le rythme de rotation des unités de combat représente un stress inacceptable pour les femmes des militaires dont certaines sont séparées de leurs époux par intermittence prolongée depuis cinq ans. Les cas de divorce augmentent, mais la société semble rester insensible aux efforts inouïs réclamés de nos soldats au nom de la justice à l'étranger et sans considération pour ceux qui en reviennent blessés ou qui n'en rentreront jamais.

En ce qui a trait aux alliances auxquelles le Canada participe, un Canadien sur quatre peut nommer l'OTAN et un sur huit le NORAD (North American Aerospace Defence). Sept Canadiens sur dix ne connaissent ni l'une ni l'autre de ces alliances, tandis qu'un sur dix est conscient que le Canada participe au NORAD. Au Québec, quatre Québécois sur dix sait que le Canada est impliqué au sein des opérations des Nations Unies, et le degré de conscience tend à s'élever selon le revenu des individus. Au Québec, un

seul citoyen sur dix a une opinion favorable des Forces armées canadiennes, et moins du tiers des Québécois est favorable au renouvellement de l'équipement des Forces armées, ce qui indique peut-être un haut niveau d'indifférence, d'ignorance ou encore d'antimilitarisme, car dans le reste du Canada, 40 pour cent des citoyens pensent que les Forces armées canadiennes sont bien équipées et 32 pour cent pas très bien équipées. Quelles que soient les raisons invoquées pour expliquer ce phénomène, il est clair qu'il existe, en tout cas au Québec, une coupure profonde entre la société et les Forces armées. L'hypothèse la plus intéressante est peut-être le pacifisme des Québécois, peu susceptibles de s'enflammer pour des causes guerrières, alors qu'ils restent proches de leur terre et du quotidien économique. Cet état de choses explique peut-être aussi que la cause du nationalisme ne se soit jamais répandue dans la violence.

Au Canada, un peu plus de trois millions d'infractions criminelles ont été commises durant l'année 1994, soit environ une infraction par dix citoyens dans la mesure où nous évaluons la population du Canada à vingt-neuf millions. Pour les Forces armées, nous ne disposons de statistiques que pour le nombre d'enquêtes menées par la Police militaire (REPM-Rapport d'enquête de la Police militaire), une enquête pouvant donner lieu à plusieurs rapports. En 1995, il y a eu 3 825 enquêtes criminelles pour une population d'environ 65 000 militaires, soit un rapport de près de six pour cent. La société militaire paraît donc mieux se porter que la société civile. Par ailleurs, la répartition des enquêtes pour infractions selon les trois services, donne les résultats suivants: Armée de l'air (448); Marine (475); et Armée de terre (968). Ces chiffres répartis en fonction des effectifs des trois armes donnent les rapports suivants: Armée de l'air (448/22 763), soit 1,9 %; Marine (475/11 220), soit 4,2 % et Armée de terre (968/27 560), soit 3,5 %. Il ne semble donc pas que l'Armée de terre, soumise à un examen à la loupe par la Commission d'enquête, soit plus délinquante que la Marine. En revanche, elle est moins vertueuse que l'Armée de l'Air. Par ailleurs, si l'état marital est un facteur du caractère conservateur ou de la stabilité de la famille au sein de notre société, alors les Forces armées se portent mieux que la société civile. Ainsi, la Force régulière au 31 décembre 1996 comptait 61 640 personnes. De ce nombre, 63 pour cent sont mariés, 24 pour cent sont célibataires, 2,3 pour cent sont divorcés et 3 pour cent sont séparés.

Il semble donc que la coupure entre la société civile et les Forces armées soit due à une multitude de raisons, dont les plus évidentes tiennent sans doute à des perceptions déformées de la réalité de part et d'autre et à une asymétrie profonde entre un corps militaire incapable de se défendre ou de rétablir les faits et des médias puissants et sûrs d'eux-mêmes, ainsi qu'à la méfiance instinctive des médias face à la chose militaire. Sans aucun doute, les médias restent «les yeux et les oreilles» de la chose publique et constituent le rempart le plus sûr contre les abus de pouvoir ou gouvernementaux. Souvent définis comme le «quatrième pouvoir» (ou le Fourth Estate), ils contrôlent, malgré eux, l'ordre du jour politique des gouvernements par la façon et la manière dont ils traitent l'information. L'ordre du jour des médias est souvent la nouvelle instantanée qui se vend bien, c'est-à-dire le sensationnel plutôt que l'essentiel. L'ordre du jour du gouvernement est à long terme et quelquefois à court terme lorsqu'il s'agit de campagnes électorales. Les gouvernements qui gouvernent par «opinion publique» peuvent devenir parfaitement cyniques ou au contraire responsables, lorsqu'ils sont en mesure d'expliquer ou de justifier leurs décisions. En revanche, le pouvoir politique ne se gêne pas pour inonder les médias avec des informations souvent de peu d'intérêt ou d'un ennui à faire dormir debout le lecteur qui se voudrait même le plus attentif. Qu'on le veuille ou non, en cet âge de l'électronique et de la communication mondialisée, les médias restent le garant le plus sûr des valeurs démocratiques, en dépit de leurs faiblesses ou de leur tendance naturelle à vouloir à tout prix s'approprier la nouvelle «fit to print» ou qui pulse au vent comme les anthères d'une fleur.

L'image présentée par les médias est celle d'une armée en déroute, d'une armée qui manque de leadership --et les militaires sont en partie responsables de ce faux problème comme nous le verrons plus tard--, d'une armée immorale, souvent en état d'ébriété ou de citoyens peu vertueux. Or les statistiques

démontrent le contraire, les problèmes que nous analysons sont plus complexes que ne le prétendent les médias, et les véritables analyses de fond sont rares. Toutes les professions sont passées au crible par les médias --les pharmaciens, le Collège des médecins, les psychologues, les industries, les universités-- et il est bien qu'il en soit ainsi. Les militaires ne constituent donc pas en ce sens une caste à part. Les relations entre les médias et les Forces armées sont cependant asymétriques. Ces dernières n'ont jamais eu le mauvais goût de s'exprimer par «la bouche de leurs canons», sauf lors d'une rare insurrection, au Québec, en 1837. Les Forces armées, ironie du sort, se défendent mal ou ne savent pas toujours présenter les choses d'une façon compréhensible pour un gouvernement, un administrateur ou un public averti. Et lorsqu'elles le font, elles s'embourbent souvent dans des problèmes qui devraient relever du politique et non de leurs responsabilités, tel un capitaine de navire qui doit défendre la politique du gouvernement lorsqu'un sous-marin américain a franchi le détroit de Dixon en 1991. Le «politique» doit assumer les responsabilités de ses actes, et le «militaire» doit répondre de la façon dont le politique est traduit dans les faits militaires. Les militaires ne sont pas responsables devant la presse, mais devant un chef d'état-major, lequel est responsable devant un ministre, celui-ci étant à son tour responsable devant le Parlement. En réalité, et nous y reviendrons, le gouvernement devra décider un jour s'il veut des Forces armées éduquées, capables de présenter leurs intérêts en un langage qui ne soit pas dépassé ou totalement tourné vers le passé, comme si le monde n'avait pas changé depuis 1945, voire même depuis la fin de la Guerre froide.

Le danger dans la situation actuelle est que les Forces armées se sentent trahies ou abandonnées ou qu'elles se «ghettoisent», accentuant ainsi la coupure entre elles-mêmes et la société civile. La colère du président de la section ouest (Pacifique) du Defence Associations National Network, le vice-amiral Nigel Brodeur, sourd à travers ses propos sur les médias: «assez, c'est assez». Ainsi, il s'en prend au Globe & Mail qu'il accuse de recourir à la formule «le règne de la terreur» pour qualifier les activités de l'Armée de terre au cours des années récentes. Il cible les grands médias comme la Société Radio-Canada, The Ottawa Citizen, le groupe Sun, Macleans, qui «dénoncent plutôt qu'ils n'informent» et qui ont tendance à s'adresser à «un petit assortiment d'ex-militaires mécontents» plutôt qu'aux officiers actuellement en fonction ou d'autres militaires à la retraite, tout ceci afin de remettre les pendules à l'heure. Il va même jusqu'à réclamer le renforcement des pouvoirs de l'ombudsman pour protéger les Forces armées contre les abus du quatrième pouvoir. Sur un point, le vice-amiral Brodeur a raison: si les Forces armées portent le blâme de certaines bavures, on doit aussi leur reconnaître le mérite de leur courage à travers la multitude des opérations de maintien de paix où certains sont morts et d'autres ont fait des actions d'éclat pour des raisons humanitaires ou purement désintéressées. Ainsi, conclut le vice-amiral Brodeur, l'imputabilité ne serait plus à sens unique. Le rédacteur du National Network News, Dan Mainguy, va dans le même sens: «Il est curieux de constater que c'est surtout au sur le plan des Affaires politiques plutôt qu'au sein de l'opérationnel qu'on retrouve les accusations d'un manque de leadership.» Cette remarque est contestable, mais elle traduit bien l'état général des choses.

b) Les politiques de défense et le rôle des Forces armées dans une démocratie

La fin de la Guerre froide est consommée, mais les Forces armées n'ont guère changé depuis. Elles ont le même équipement, remplissent les mêmes missions et en cherchent probablement de nouvelles, ne serait-ce que pour survivre dans un climat de détresse économique généralisée. La tendance naturelle après toute guerre est de ramener «les boys» à la maison, de démobiliser et de reconstruire les économies civiles ravagées par les guerres. La Guerre froide nous a préservé de la dévastation économique, mais personne ne peut prévoir quand surgira un nouveau conflit ni à la porte de quel continent il frappera. Le Canada, pays pacifiste et démocratique par excellence, a combattu vaillamment avec ses Alliés durant les Première et Seconde Guerres mondiales, où il a mis sous les drapeaux 425 000 et près de 800 000 personnes respectivement. Dans les années cinquante, les Forces canadiennes ont atteint un sommet de

162 000, pour retomber graduellement par la suite jusqu'au niveau que nous connaissons aujourd'hui, c'est-à-dire environ 61 500 personnes, l'objectif étant d'augmenter la réserve jusqu'à 30 000 personnes.

Parmi les principaux textes publiés depuis 1990 sur la problème de la révision de la politique de défense du Canada, deux sortent de l'ordinaire étant donné le caractère collectif des ressources mises à contribution pour leur rédaction. Il s'agit des études Canada 21 et le Comité des 13. Dans les deux cas, le ton des rapports est très différent, mais les conclusions ne sont pas diamétralement opposées. Le premier insiste sur la nouvelle notion de la sécurité coopérative, sur les nouvelles menaces qui percent à l'horizon telles la pollution, la dégradation de l'environnement et la lutte contre la drogue, et l'impérieuse nécessité de retrouver une économie forte afin de veiller au bien-être de la population. Dans la seconde étude, on insiste sur la définition des capacités minimales que le Canada doit conserver pour pouvoir se réclamer de forces opérationnelles combattantes dans les trois armes. Dans l'ensemble, les deux études présentent des conclusions quantitatives à peu près semblables, à cette différence que Canada 21 maintient que le pays n'a plus à s'engager dans des opérations de haute intensité, plus particulièrement pour l'Armée de terre.

Tout compte fait, il nous apparaît important d'insister sur deux ou trois points. L'histoire nous a toujours surpris et elle continuera de nous surprendre, écrit Colin S. Gray. La prudence élémentaire qui devrait guider le gouvernement dans ses actions est évidemment de ne pas tout jeter par-dessus bord et de conserver une capacité de mobilisation sur laquelle il pourra construire en cas de guerre, ainsi que certaines spécialisations essentielles -comme les sous-mariniers. Le Canada, par ailleurs, n'est pas une puissance mondiale et les risques d'une guerre majeure entre les grandes puissances du système international, largement devenues non expansionnistes et conservatrices, sont peu probables dans les dix ou quinze prochaines années. Le Canada a toutefois comme voisins les États-Unis et le critère le plus immédiat qu'il doit avoir à l'esprit est non seulement de conserver ses moyens de protéger sa souveraineté et son intégrité territoriale, mais de savoir jusqu'où il peut aller trop loin sans devenir, du même coup, un risque d'«insécurité» pour les États-Unis. Les États-Unis restent la plus grande puissance maritime et aérienne du monde. Ils doivent contrôler l'accès aux mers et conserver la maîtrise de l'air. Si nous ne le faisons pas suffisamment le long de nos côtes et dans notre espace, ils s'en chargeront eux-mêmes. La question se déplace inévitablement: est-ce le genre de situation auquel le Canada veut s'exposer alors qu'il est tout aussi probable que dans les prochains vingt ans, 95 % de notre commerce extérieur se feront avec les États-Unis? En outre, n'y a-t-il pas des domaines précis où il y va des deux parties de coopérer? En dernier lieu, les événements de Somalie démontrent que d'importantes réformes s'imposent, plus particulièrement dans l'Armée de terre. Avant de passer à ce troisième aspect, il nous paraît utile de résumer sous forme de deux recommandations les quelques éléments que nous avons soulignés dans les pages qui précèdent.

Recommandation 8: Afin d'éviter le stress inacceptable au sein des familles des militaires, nous recommandons que la durée des missions à l'étranger de nos contingents militaires dans des opérations de paix soit réduite de 6 à 4 mois, tout comme le font d'ailleurs les Britanniques et les Français.

Recommandation 9: Quels que soient les choix que fera le gouvernement canadien en matière d'équipement, il devrait tout mettre en œuvre pour conserver une capacité de spécialisation minimum dans le domaine particulier des sous-mariniers.

Les cas de la Marine et de l'Armée de l'Air ne semblent pas causer de problèmes immédiats pour l'avenir de la défense canadienne. La Guerre froide a voulu que l'on se dote d'un équipement particulièrement sophistiqué pour ces deux environnements et il ne vient à l'idée de personne de couler nos bateaux ou de

détruire nos avions, parce que la Guerre froide est terminée. En la matière, c'est malheureusement l'équipement dont nous disposons qui détermine notre politique. Les choses sont cependant différentes avec l'Armée de terre et des choix importants s'imposent avec prudence, car les armées de terre sont toujours celles qui écopent le plus en matière de démobilisation ou de coupures budgétaires.

Le Canada aurait pu, s'il avait voulu en assumer les coûts, choisir entre trois modèles d'armée de terre assez différents. Le premier aurait consisté à se doter d'une armée avec une importante puissance de projection à l'extérieur, appuyée par une capacité de transport stratégique maritime et aérienne, et dotée de sa propre aviation pour la soutenir dans ses opérations au sol. On n'y a vraiment jamais sérieusement songé, nos troupes étant la plupart du temps stationnées à l'étranger, ce qui nous évitait de les transporter, et les opérations d'appui des troupes au sol étant assumées par les aviations alliées. En outre, ce rôle n'a jamais été pris au sérieux, car le Canada n'a pas de passé colonial et on ne voit guère ce qu'il aurait pu retirer d'une telle capacité de projection de sa puissance à l'étranger.

L'histoire s'est chargée de départager le Canada entre les deuxième et troisième modèles. Le second modèle correspond à peu près au rôle que le Canada a assumé au sein de l'OTAN: un rôle de réserve stratégique, dotée néanmoins d'une capacité de faire une percée grâce à ses blindés, accompagnés d'une artillerie et de fantassins pour tenir un territoire ou au contraire en occuper un. Tous ces éléments intégrés forment évidemment une imposante capacité opérationnelle, mais ils ne sont pas autonomes sans la puissance de feu de l'aviation ou une couverture aérienne suffisante pour permettre la progression des troupes au sol. Ces conditions étant remplies au sein de l'OTAN, le Canada pouvait légitimement penser à renouveler son parc de blindés et à maintenir à un niveau constant ses autres unités opérationnelles. L'avantage d'une telle formule est que le Canada aurait pu se prévaloir d'une armée autonome, dotée d'une grande puissance de feu et d'un équipement perfectionné pour opérer au sein d'un environnement terrestre hostile. À la condition, bien sûr, que son armée ne soit pas menacée par les éléments des aviations adverses.

La menace du communisme étant disparue, le Canada a retiré le gros de ses troupes d'Europe, et a choisi, au Canada, de développer le concept de la Force totale, c'est-à-dire d'une armée mobilisable, en temps de paix comme en temps de guerre, grâce à ses réserves, les deux éléments devant, lorsque réunis, fonctionner d'une façon intégrée. Ce concept est plus proche de la nation qu'une armée spécialisée dans l'offensive, car elle peut être déployée d'une façon défensive, s'appuie sur un bassin de population plus étendu, et permet d'établir des relations plus soutenues entre les employeurs et les éléments de la société militaire. Elle multiplie cependant les coûts d'une armée, car il faut aussi entraîner, former et équiper cette réserve, souvent au détriment de l'armée professionnelle. Il faut aussi pourvoir la milice d'une hiérarchie de commandement qui vient ainsi doubler la première hiérarchie de la Force régulière. Tout cela coûte cher et il manque environ 50 millions au budget de la Défense pour répondre à ces engagements. Le résultat est que l'efficacité de la Force régulière est souvent sacrifiée pour satisfaire aux besoins de la Milice, et l'une des deux parties se sent souvent négligée par rapport à l'autre. En outre, tant et aussi longtemps que des mesures législatives ne forceront pas les employeurs à libérer leurs employés pour effectuer leur entraînement durant l'été, ou à les réintégrer à leur poste quand ils reviendront de leur service au sein de missions de la paix à l'étranger, comme c'est le cas aux États-Unis, il est difficile de croire que le concept de la Force totale pourra longtemps conserver une portée pratique.

Il est cependant tout aussi improbable que le gouvernement canadien revienne sur ses positions, car les deux partis politiques dominants du pays ont à tour de rôle appuyé et développé le concept de la Force totale. De plus, le concept d'une armée professionnelle dotée de blindés apparaît aujourd'hui comme un concept dépassé pour une petite ou moyenne puissance, face aux progrès de la technologie et aux armes antichars. Il semble donc que l'Armée de terre doive se rabattre dans l'avenir sur le concept d'une armée

composée essentiellement d'artilleurs et de fantassins, dotée d'une mobilité tactique grâce à des hélicoptères ou à des transporteurs de troupes blindés, capable d'intervenir dans des situations de conflit à moyenne ou à faible intensité, essentiellement pour assurer des missions de paix ou d'assistance humanitaire à l'étranger et pour épauler, à l'intérieur, le pouvoir civil, y inclus les opérations de recherche et de sauvetage, et d'intervention en cas de désastre écologique.

Cette vision des choses ne règle cependant en rien les différences d'opinion qui existent à tous les niveaux de la société. Une différence de culture importante existe entre l'armée professionnelle et la Réserve, entre les sociétés civile et militaire, entre les pouvoirs politiques et les pouvoirs militaires, et au sein de la société en général sur le rôle des Forces armées au sein d'une démocratie. La crise budgétaire actuelle n'arrange évidemment pas les choses et le débat tourne essentiellement autour de trois arguments.

Le premier argument est technico-militaire. Une armée professionnelle doit disposer du meilleur équipement possible. En cas de guerre, le premier qui aura épuisé ses cartouches, la perdra. Il faut donc assurer en priorité l'efficacité de la Force régulière, car les réserves ne seront d'aucune utilité, faute de ne pouvoir arriver ou de ne pouvoir être transportées à temps. Au contraire, d'autres prétendent qu'une capacité de mobilisation est essentielle, que les guerres se sont toujours passées comme cela dans le passé, et que c'est là la seule façon de maintenir le ciment d'une société qui se délite. Ce premier argument oppose donc entre eux les partisans d'une armée technologique de pointe et les défenseurs traditionnels de l'État-nation qui cherche à assurer la plus vaste base sociale à son armée.

Le second argument oppose au sein de la société civile ceux qui estiment que les choses ont changé, que la guerre n'est plus socialement acceptable, que la sécurité repose sur la coopération entre les États et non sur le recours à la force et qu'à toutes fins utiles l'économie a remplacé la stratégie comme mode de survie élémentaire d'une société. D'autres au contraire pensent que demain sera hier et qu'on ne saurait nier tous les concepts classiques de la stratégie: garantir à son armée une base sociale importante, une puissance de feu certaine, une mobilité accrue et une capacité de mobilisation étoffée. En outre, la guerre moderne est devenue dépersonnalisée, le tout se fait avec des armes à distance, le combattant ne voit plus son ennemi, et la guerre ne sera plus le fait des hommes mais l'expression d'une explosion technologique dévergondée où celui qui disposera de la supériorité technologique l'emportera. Même les exercices de simulation électronique démontrent que les combattants éprouvent plus de stress en situation de simulation qu'en situation de combat réel! L'argumentation se déplace ici à nouveau, car à toutes fins utiles, seule une armée peut occuper un terrain. Mais qui pense sérieusement à occuper un terrain ou à s'emparer d'un État? Pourtant, on l'a fait en Bosnie-Herzégovine, en Haïti, en Somalie et on continuera sans doute de le faire demain ailleurs.

Le troisième et dernier argument oppose le pouvoir civil au pouvoir militaire. La main mise du civil sur la planification et le contrôle des Forces armées a provoqué, dit-on, une dégénérescence débilite au sein de la chaîne de commandement et de contrôle; il faut rendre les forces armées à ceux qui ont fait leurs preuves dans le passé et les laisser s'organiser selon la bonne vieille tradition de l'honneur, de la bravoure et de la discipline. La longue période de la Guerre froide a cependant tellement figé les conceptions et les organisations militaires que tout changement important ne peut venir que du civil. S'il est possible de mieux articuler les tâches et les lignes de démarcation entre les interfaces militaires et civils, comme nous avons tenté de le faire au début de cette étude, notamment en réclamant une plus grande transparence dans la mise en œuvre de la politique de défense du Canada, grâce à la soumission d'un court rapport annuel du ministre (voir recommandation 5), il reste qu'une telle formule ne satisfera pas ceux qui restent fondamentalement tournés vers le passé ou qui refusent de voir les réalités en face, sans se soucier de la coupure profonde qui est en train de se produire entre les sociétés civile et militaire.

Il nous semble que tous ces arguments relèvent en grande partie d'éthiques de conviction différentes et quelquefois fondamentalement opposées. Si la raison de l'un ne peut triompher sur la raison de l'autre, il incombe au gouvernement de prendre une décision en fonction d'une éthique de responsabilité qui définisse clairement ce qu'on attend des Forces armées dans une société démocratique. Cette fonction implique aussi que l'éthique discursive tienne lieu de consultations éclairées et les quelques pages que nous avons écrites sur le sujet démontrent que celle-ci s'exerce encore d'une façon démocratique à tous les niveaux de la société.

Il n'y a pas de solutions miracles à la crise que traversent les démocraties, et encore moins à celle qui oppose les sociétés civile et militaire. Quelques remarques m'apparaissent toutefois fondamentales. Ce n'est pas en séparant ces deux sociétés qu'on obtiendra des résultats probants. En réalité, c'est en favorisant plus de contacts, plus de discussions et plus de liaisons organiques entre ces deux groupes que tomberont les préventions des uns et des autres. En outre, si l'on veut un soldat-citoyen responsable, il est de la toute première importance de lui donner un droit à l'éducation, de le former et de le conscientiser aux besoins de la société civile. L'éducation n'est pas une garantie de la vertu, nous le verrons ci-dessous, mais elle permet tout au moins d'avoir des débats éclairés dans le respect de l'éthique discursive. Ensuite, il est tout aussi important de lui fournir un profil de carrière qui soit adapté aux besoins de la société dans lequel il travaille. Nous n'avons pas eu le temps d'examiner les chiffres sur le nombre de soldats qui quittent les Forces armées, mais le moral et la situation actuelle ne sont sûrement pas de nature à motiver des choix de carrière que les militaires sont en droit d'attendre d'un employeur. Enfin, la notion de soldat-citoyen implique une plus grande transparence, une plus grande ouverture, une plus grande responsabilité du soldat au sein de la société dans laquelle il vit.

Recommandation 10: Que le gouvernement du Canada se prononce sur la mission de l'Armée de terre en définissant ses fonctions comme essentiellement celle de garantir, au pays, la souveraineté et l'intégrité du territoire et d'assister le pouvoir civil, et à l'étranger, celle de participer à des missions de maintien de la paix ou d'assistance humanitaire, dans le contexte d'un environnement de conflit de faible intensité, ou de moyenne intensité si notre armée est bien équipée et appuyée par des alliés sûrs qui puissent lui fournir une couverture aérienne et éventuellement une protection rapprochée.

Recommandation 11: Que le concept de la Force totale soit conservé, mais qu'il soit revu en fonction des exigences de nos soldats en matière d'éducation et d'une meilleure intégration des profils de carrière au sein des Forces armées. Ces profils de carrière doivent être plus conformes aux besoins du soldat-citoyen et aux véritables besoins de gestion et d'administration au sein des Forces armées.

Recommandation 12: Que les besoins de l'armée en équipement blindé soient essentiellement axés sur la mobilité tactique, grâce à des transporteurs de troupes blindés chenillés ou montés sur roues, mais dotés de canons plus ou moins lourds ou encore munis de pièces d'artillerie, qui leur garantissent sécurité et protection dans le cadre de leurs missions de paix.

c) Les choix difficiles

Les questions des profils de carrière, de l'éthique et de la discipline touchent tout à la fois aux problèmes des rapports entre la société et les Forces armées, tout comme le système de justice militaire qui est en train d'être revu. Nous abordons dans un premier temps ce qui nous paraît constituer l'une des faiblesses fondamentales au sein des Forces armées: l'éducation et les profils de carrière.

1) L'éducation et les profils de carrière

La progression rapide de la société civile en matière de communication et de délibérations éclairées n'a pas connu de parallèle au sein des Forces armées. L'éducation des officiers et de la troupe a été presque exclusivement concentrée dans le passé sur des fonctions techniques purement militaires, ce qui est certes à l'avantage de la qualité opérationnelle de nos troupes, mais ce facteur les handicape en même temps d'une façon sérieuse dans leurs besoins d'adaptation à la société contemporaine. Il nous faut tout à la fois des soldats éduqués et capables de discernement dans un environnement où la plupart du temps il ne s'agit plus de conquérir ou de détruire, mais plutôt de construire et de participer à l'édification de la paix. Ici, il ne s'agit plus d'imposer sa conception aux autres dans le cadre d'une «mission civilisatrice» comme certaines puissances coloniales se sont évertuées à le faire durant les siècles derniers, mais plutôt de mêler les fonctions civiles et militaires dans des opérations de stabilisation politique d'États effondrés ou caco-chymes. En un mot comme en cent, la perspective n'est plus d'occuper un pays ou de l'envahir, mais bien d'en ériger les fondements ou d'en asseoir les assises politiques.

Les mentalités sont aussi difficiles à changer, car les transformations récentes obligent à une réflexion civilo-militaire à laquelle les Forces armées n'ont pas été confrontées dans le passé. Lorsqu'un militaire voulait faire un doctorat, il n'y a pas encore si longtemps, on lui demandait de quitter les Forces. Et lorsque par dépit l'état-major le laissait partir, c'est parce qu'on n'en voulait pas au sein des Forces ou qu'il s'y sentait mal. Et si d'aventure ce militaire revenait dans les rangs après avoir terminé son diplôme, aucun profil de carrière ne permettait de l'insérer dans un poste à la mesure de ses attentes ou de ses qualités. Les tâches qu'on demande au soldat d'aujourd'hui sont aussi tellement exigeantes sur le plan de la formation technique, que toute autre éducation est souvent jugée par le commandement comme la dernière de ses priorités. Par ailleurs, le cheminement de carrière est tellement fixé dans un carcan impossible à modifier que tout bon militaire, même «wild and willy» en matière d'éducation, n'arrive pas à se faire créditer les cours pris dans une université civile comme équivalence de formation dans le cadre de sa carrière. Cette attitude doit disparaître. Nous sommes conscient du fait que le rôle des collèges et des institutions militaires est de produire des soldats et des gardiens de la paix, mais l'éducation, dans un système démocratique, constitue aussi un droit. Par ailleurs, le nombre de militaires qui sortent des Forces de leur propre chef ou qui sont libérés de leur service pour des raisons autres qu'un non-renouvellement de contrat ou un refus de renouvellement de leur part, se situe à moins de 1 pour cent par année durant la période 1991-1995. Il est vrai que de ce nombre, près de 40 pour cent ont un diplôme universitaire. Dans ce cas, l'État n'aura que contribué à l'amélioration du capital social de la nation.

Le niveau d'éducation dans les Forces armées laisse singulièrement à désirer dans le cadre d'une démocratie qui se veut un modèle ou un exemple au sein du monde occidental. Au Canada, 53,3 pour cent de nos officiers disposent d'un baccalauréat, et 6,8 pour cent d'un diplôme d'études supérieures (maîtrise ou doctorat). Nos députés fédéraux font mieux, du moins sur la base des chiffres que nous avons recueillis pour les députés du Québec et de l'Ontario, car les deux-tiers sont détenteurs d'un diplôme universitaire. Ainsi sur l'ensemble des 174 députés que fournissent le Québec et l'Ontario au fédéral, 7 % disposent d'un doctorat, 16 % ont une maîtrise, et 43 % ne détiennent qu'un baccalauréat ou une licence complétée. À ce chiffre il faut ajouter 13 % de représentants élus qui ont fait des études universitaires mais sans obtenir de diplôme. On peut aussi se tourner vers des chiffres plus comparables, comme par exemple le niveau d'éducation des militaires américains. Ainsi, aux États-Unis où les Forces armées sombrent dans un état d'ébriété technologique avancée, l'éducation n'a pas été pour autant négligée. Cinquante et un pour cent des officiers ont un diplôme de baccalauréat, 37 % ont un diplôme de maîtrise et 2 % détiennent un doctorat. Sur un total de 230 804 officiers aux États-Unis, 90 %

disposent donc d'un diplôme universitaire. En Grande-Bretagne, d'importants ajustements se sont produits depuis la fin de la Guerre froide, plus particulièrement à ce qui a trait aux politiques de recrutement au sein des différents services. Ainsi, en 1995-1996, 86 % des jeunes recrues disposaient d'un diplôme d'études supérieures (graduate), comparativement à 49 % en 1990-91. C'est donc dire que les exigences de recrutement deviennent de plus en plus sévères et que l'on compte sur une armée éduquée pour assurer l'avenir.

Par ailleurs le cheminement de carrière est soumis à une discipline rigoureuse. La promotion d'un officier s'étale dans le temps et dans un espace d'apprentissage particulièrement draconien sur le plan des techniques de combat et de la planification tactique. La formation varie par environnement ainsi que par métier, et elle est en perpétuelle transformation depuis quelques années, après l'étude fondamentale du lieutenant-général Richard Evraire au début des années 90 et celle qui a été faite en 1994 par le général Morton. Il n'est pas dans notre intention de revoir de a à z ce système, encore moins de revoir le Programme de développement des officiers. Dans l'ensemble, toutefois, les processus de formation sont singulièrement axés sur la seule formation professionnelle au détriment d'une ouverture nécessaire sur le monde civil. En outre, plusieurs cours offerts sur les techniques de base (boussole, cartographie, trigonométrie, génie électronique, etc.) pourraient très bien être offerts au sein d'universités civiles sans que la qualité opérationnelle des troupes en souffre. Par ailleurs, très peu de formation prépare les officiers aux problèmes des relations civiles et militaires et encore moins aux questions de la spécificité culturelle des pays dont ils devraient connaître les principaux éléments lorsqu'ils sont envoyés en mission en Afrique ou en Amérique latine.

Au sommet de la pyramide, voire même à l'intérieur des couches intermédiaires de la pyramide, les problèmes sont tout aussi nombreux. Les promotions, pas toujours démocratiques, se font sur la base du leadership et de stricts critères militaires. En outre, les changements modernes dus à la progression de la technologie sont mal intégrés sur le plan de la gestion et certains se trouvent à assumer des responsabilités administratives sans y être préparés, avec comme résultat qu'ils y risquent leur carrière, s'ils échouent dans leurs tâches. Au sommet même, la progression se fait aussi sur la base du mérite, mais peu d'officiers supérieurs sont véritablement préparés aux postes qui les attendent. Si des civils sont quelquefois mêlés sur le plan administratif aux questions d'entraînement et de formation, c'est souvent parce que la hiérarchie militaire n'a pas été préparée à ce genre de fonctions. Celles-ci devraient faire partie intégrante du plan de carrière des militaires.

Enfin, si nous déplorons la coupure entre la société civile et militaire, il serait urgent de créer au sein du CMR (Collège militaire royal) ou en tout autre endroit institutionnel que le gouvernement jugera approprié un Forum de haut savoir qui intégrera au sein d'un programme de formation, durant un an, tout à la fois de hauts officiers civils et militaires. Les objectifs d'un tel programme seraient d'étudier les problèmes plus vastes des relations civilo-militaires au sein des démocraties naissantes ou en voie de transition, ainsi qu'au sein des démocraties occidentales.

En ce qui a trait à l'éducation de nos officiers, il faudrait respecter ici le vieux principe militaire de l'unité ou de la concentration des efforts. Certains centres gouvernementaux sont dispersés un peu partout à travers le pays. Il nous apparaît important de regrouper ensemble les trois grandes institutions indispensables à l'Armée de terre, à savoir le Centre Lester B. Pearson en matière de formation du maintien de la paix, sis à Cornwallis, le Collège des Forces armées canadiennes à Toronto, ainsi que le Forum de haut savoir sur les relations civilo-militaires.

Recommandation 13: Que le temps de formation des élèves officiers dans les collèges militaires soient réduits de 4 à 3 ans, les autorités devant se mettre d'accord sur l'octroi de cours équivalents

dans les universités civiles pouvant aller jusqu'à 35 ou 40 pour cent du contenu de leur formation.

Recommandation 14: Que l'état-major se penche sur l'élaboration de programmes pluridisciplinaires pour ses officiers et qu'un programme d'équivalence soit accepté pour les cours pris par des officiers dans des universités civiles.

Recommandation 15: Que de nouvelles fonctions militaires de gestion et d'administration soient créées dans les Forces afin de préparer les officiers supérieurs aux hautes fonctions administratives qui les attendent au sein du QGDN.

Recommandation 16: Qu'une plus grande attention soit accordée aux programmes de formation d'officiers de la Réserve et de la Régulière afin que ceux-ci puissent mieux s'intégrer au sein d'opérations civilo-militaires lors de missions de paix à l'étranger.

Recommandation 17: Qu'un Forum de haut savoir soit créé afin d'accueillir de hauts fonctionnaires civils et militaires sur les questions des relations civilo-militaires au sein des démocraties naissantes ou en voie de transition démocratique, ainsi qu'au sein des démocraties occidentales.

Recommandation 18: Que soient regroupés en un seul endroit, le Centre Lester B. Pearson de Cornwallis, le Collège des Forces canadiennes à Toronto, ainsi que le Forum de haut savoir sur les relations civilo-militaires dont nous avons proposé la création sous la recommandation 17. Cette situation permettrait d'économiser des sous et d'assurer une plus grande synergie entre les différentes ressources intellectuelles de ce pays, afin de mieux encadrer la formation des militaires canadiens. Ces ressources devraient être regroupées de préférence sous l'égide du CMR de Kingston.

2) Éthique et leadership

Galvaudé mille et une fois par les tenants de l'entreprise publique et utilisé à toutes les sauces, le leadership sert encore d'espoir à ceux qui cherchent désespérément la pilule du lendemain pour se sortir de la crise économique, du train-train quotidien, de la grisaille sociale ou encore pour se projeter dans la passion paranoïaque d'une vie différente mue par la passion, le sentiment, l'altruisme ou l'égoïsme le plus parfait. Faut-il rappeler que les grands leaders sont morts sur la croix, que Churchill a été désavoué par les siens, que Ghandi ou Martin Luther King ont été assassinés et que seuls sont disparus dans la gloire ceux qui ont le sang des autres sur les mains ou qui ont bâti leur empire sur leurs concitoyens, tel Staline ou Mao-Tsé-Toung? On le voit, le leadership ne peut être discuté sans soulever des questions d'éthique, et il est normal qu'il en soit ainsi, car on ne peut parler de leadership sans parler de responsabilité professionnelle, organisationnelle ou morale.

Les théories du changement social admettent qu'il y a quatre sources importantes de changement: le changement évolutif dans un contexte stable, le leadership où les changements sont imposés par le haut, la révolution par le bas et la crise. En matière militaire, le leadership repose sur la discipline et une hiérarchie centralisée à laquelle il est difficile d'échapper. Cet élément est une source de stabilité importante au sein du système, mais il grève en même temps les possibilités de changement par le bas. Étant donné la lourdeur des systèmes militaires centralisés doublée d'une discipline qui repose sur l'honneur et la loyauté, la plupart des changements importants sont imposés par les civils, plus flexibles et capricieux du fait qu'ils sont élus et qu'ils ont à répondre à des priorités à court terme, certes, mais aussi à un électorat qui leur a fait confiance.

Le leadership dans l'industrie consiste souvent à remettre le train sur les rails de la productivité économique, peu importe les mises à pied ou les inconvénients humains qui puissent en résulter au sein de l'entreprise. L'éthique de la responsabilité, dans ces conditions, est plutôt dirigée vers la survie économique ou l'amélioration des dividendes pour les actionnaires, que vers les employés. La consultation et la décentralisation cachent souvent, dans ces conditions, une fausse éthique discursive, car elles servent d'alibi aux dirigeants pour faire avaler aux autres le remède trop amer que souvent ils n'osent pas s'imposer eux-mêmes.

La grande industrie a aussi ses leaders, souvent des «workaholics» ou des maniaco-dépressifs «boulotmanes» dont la performance et le rendement passent avant les valeurs humaines fondamentales ou le respect de l'autre. Dix pour cent des maniaco-dépressifs réussissent mieux que d'autres employés sains, constate le docteur Sagar Parikh, de l'Institut Clarke de psychiatrie de Toronto. Ces résultats ne sont pas différents d'autres analyses psychiatriques. Bien des employés considérés comme «étant dysfonctionnels dans leur organisation en raison, par exemple, de leur "manque de motivation", étaient en réalité fort sains d'un point de vue psychiatrique», souligne le psychiatre américain Douglas LaBier. En revanche, ajoute-t-il, «les employés perçus comme étant "sains" dans leur organisation, [...] exhibaient des problèmes psychologiques graves, tels que le désir illimité de pouvoir et de conquête [...] un manque viscéral de compassion et d'empathie, ou le désir maladif d'humilier et de dominer».

On peut ne pas aimer les psychiatres, nous en convenons. Passons donc à des choses plus palpables: la recherche empirique. Selon le directeur du U.S. Army Research Institute des sciences sociales et comportementales, Edgar M. Johnson, il se trouve que l'expérience n'est pas nécessairement le meilleur professeur. D'autres en arrivent aux mêmes conclusions. Ainsi, les travaux de Fred E. Fiedler sur quatre-vingt-seize groupes choisis au sein des trois forces navales de la Marine belge, ajoute-t-il, ont démontré que des officiers de onze ans d'expérience n'accomplissaient pas mieux leurs tâches que de jeunes recrues avec huit semaines de formation. Beaucoup de professeurs ne sont pas de bons leaders et inversement beaucoup de leaders ne font pas de bons professeurs, surtout si les compétences requises sont de nature intellectuelles, mathématiques ou organisationnelles.

Le fait qu'il n'y ait pas de corrélation statistique significative entre le leadership d'expérience et le leadership de performance n'est-il pas conforme à ce que nous vivons tous les jours ou avec les enseignements de l'histoire? Après tout, écrit D. Lutz, Jeanne d'Arc, le marquis de Lafayette, Alexandre le Grand et William Pitt sont tous devenus des leaders avant qu'ils n'aient atteint l'âge de 25 ans. Nous n'allons pas nous engager ici sur les innombrables discussions sur la question de savoir si le leadership est une qualité innée ou acquise, ou si l'on veut, comme l'a si bien écrit Hermann Hesse dans *Le loup des steppes*, une qualité innée ou «serinée».

Qu'est-ce que le leadership? S'agit-il d'une «coordination raisonnée et volontaire entre le cœur et l'esprit»; s'agit-il de qualités qui reposent sur des valeurs morales «internalisées» à travers les normes et les valeurs propres à l'individu et qui deviennent du même coup une autorité morale? S'agit-il au contraire de «valeurs extrinsèques à l'individu», telles l'altérité et l'excellence qui peuvent être jugées de l'extérieur, ou au contraire de «valeurs plus systémiques» tels le patriotisme, la loyauté et la discipline? On le voit, le sujet prête à discussions et il existe des milliers d'articles dans la banque de données du Toronto Staff College à ce sujet ou au sein du projet JSOPE (Joint Services Conference on Professional Ethics).

L'appréciation de l'excellence, jugée par les pairs, est sans doute la première condition à une saine évaluation de la performance. En ce domaine, les militaires ne sont pas différents des autres catégories

sociales. Ils ont des examens à passer, doivent savoir manier les armes et diriger des unités de combat, et peuvent, à l'occasion, s'illustrer dans des actes de bravoure au combat. Les Standards d'excellence et de qualité doivent aussi être appréciés par rapport à une finalité. Tous les débats éthiques, par exemple sur l'amélioration des soins de santé ou sur la nécessité de ne pas pratiquer d'expériences médicales sur un patient sans avoir obtenu au préalable son consentement, n'ont guère profité jusqu'à maintenant au patient. À quoi doivent servir les Standards d'excellence ou vers qui ou quoi doivent-ils être dirigés? En ce domaine, les militaires constituent une catégorie à part de la société. Le seul test d'excellence de la qualité opérationnelle de nos Forces est la guerre, et personne n'est vraiment intéressé à leur faire subir l'épreuve du feu finale. On se contente donc de parler d'efficacité opérationnelle et les seuls tests de mesure dont nous disposons sont les performances de nos soldats dans les exercices conjoints réalisés avec nos alliés. En ce domaine, elles se classent toujours bien. En 1980, lors des études entreprises au sein du Groupe de travail présidé par G. Fyffe, les auteurs ont constaté qu'il existait de nombreux problèmes dans la structure des Forces armées, mais ils n'ont jamais mis en doute la capacité opérationnelle de nos Forces. Dix-sept ans plus tard, les jugements restent partagés. Dan Mainguy pense que nos forces sont encore efficaces, d'autres, au contraire prétendent qu'elles ne le sont pas. Chose certaine, les lettres reçues de l'étranger témoignent en tout cas de la qualité exceptionnelle du caractère professionnel de nos troupes.

En matière de leadership militaire, il est plus facile de dire ce que n'est pas un bon leader que de s'évertuer à en définir les attributs. L'ancien commandant de l'École du juge-avocat général aux États-Unis, John Day Douglass, a fort bien décrit ce qu'est l'irresponsabilité professionnelle en matière d'éthique et de leadership. Pour lui, cinq voyelles, A-E-I-O-U, servent d'aide-mémoire pour résumer sa pensée:

- A = Ambition (la course au pouvoir ou le «carriérisme» détruit les convictions personnelles de tout leader)
- E = Émotion (éviter toute provocation et maintenir un jugement équilibré sur toute chose)
- I = Ignorance et incompetence (la plus grande faute professionnelle que l'on peut commettre)
- O = *Overkill* (ou la démesure qui découle de l'ambition et des émotions et qui fait qu'on ne sait quand s'arrêter)
- U = *Unethical* (ou l'absence d'éthique qui mène certaines personnes à penser à leurs intérêts personnels avant ceux de la communauté qu'ils sont appelés à servir).

Ces critères ont certes été définis dans le cadre de la profession d'un avocat militaire, mais ils ne seraient guère différents en ce qui a trait à la responsabilité militaire. John Day Douglass va plus loin en insistant sur le dilemme de la responsabilité à l'intérieur d'une chaîne de commandement pour lequel, dit-il, il n'y aucune défense du type Nuremberg (je ne savais pas ou je ne faisais qu'exécuter des ordres!). Les nouveaux Standards de comportement (Model Rules) de l'Armée américaine rendent le supérieur hiérarchique responsable de la conduite du commandement subordonné, «s'il ordonne ou s'il endosse une conduite irresponsable». Inversement, l'obligation de la transparence peut aussi déborder sur une forme de paralysie du système, car l'implication de surveillance ou de contrôle qu'implique la responsabilité supérieure à l'endroit de la responsabilité inférieure peut entraîner la négation même du principe de leadership qu'on réclame à tous les échelons de la hiérarchie. La pratique et le bon sens sont probablement des éléments tout aussi importants en ce domaine. Car si l'on insiste sur le déplacement des responsabilités vers le haut, les échelons inférieurs tenteront systématiquement de couvrir leurs arrières, car, en cas d'erreur, ils risquent d'y laisser leur peau, ce qui fait que chaque ordre, chaque directive, chaque conversation téléphonique seront notés et consignés. C'est sans doute là la meilleure façon de transformer nos soldats en boîtes vocales téléphoniques ou en secrétaires ambulants, tout cela au nom de la morale ou de l'éthique.

En la matière, les principes sont simples. Le soldat a-t-il bien suivi les ordres légitimes? Si oui, tout dommage causé est la responsabilité de la personne qui a donné les ordres. Mais les ordres ou directives ont-ils été légitimement définis? Si oui, il est irresponsable de tenir la hiérarchie supérieure des erreurs commises par le commandement subordonné. Sinon, il est tout aussi légitime que la responsabilité remonte vers le haut, c'est-à-dire, comme on le note si bien en droit interne, que la responsabilité soit déplacée. Nous n'allons pas reprendre ici le débat que nous avons exposé sur les questions d'imputabilité. La chose essentielle à retenir est que la transparence du système doit être maintenue dans le cadre d'un processus en continuelle évolution et en transformation permanente, les effets du système devant être corrigés à chaque fois qu'une perturbation vient le déranger. Les notions d'adaptabilité et de perfectibilité font partie intégrante d'un système démocratique, juridique ou militaire. Les règles sont les mêmes pour tous.

Les codes d'éthique sont d'un bien faible secours pour corriger une situation. On peut les afficher sur un bulletin électronique et les oublier le lendemain. La profession militaire canadienne a son propre code d'éthique, fondé sur les obligations suivantes: la loyauté, l'honnêteté, le courage, la diligence, l'équité et la responsabilité. Toutes les professions ont leur code de déontologie, certains plus clairs que les autres, mais ces codes ne sont souvent que lus, pour ensuite être classés dans un tiroir. Rosalie Bernier, responsable du Programme d'éthique au MDN souligne que le programme canadien comprend quatre volets: l'éveil de la conscience de l'éthique, un programme d'éducation, le développement et le renforcement de certaines valeurs fondamentales (intégrité, confiance, justice et probité) et conseils d'éthique en milieu de travail.

Il nous apparaît important de développer un programme d'éthique mieux articulé que celui que nous connaissons et qui reliera les questions d'imputabilité politique et militaire d'une façon plus compréhensible pour les Forces armées. Les militaires comme les hommes politiques ne peuvent échapper à l'imputabilité. La situation actuelle qui consiste pour les militaires à faire porter le blâme sur les civils en matière d'imputabilité et les abus inverses, s'il y en a, du pouvoir politique à vouloir rejeter le blâme sur la chaîne de commandement mérite d'être étudiée et clarifiée, non en fonction de la soi-disant «civilianisation» des militaires, ce qui n'est qu'une échappatoire pour se dérober à ses responsabilités, mais en fonction d'une plus grande clarification militaire entre la chaîne de commandement et de contrôle proprement dite et la chaîne administrative de soutien sous la direction conjointe du CEM-Sous-ministre. Nous reviendrons dans la prochaine section sur ces problèmes.

Recommandation 19: Qu'un comité clarifie les notions d'imputabilité militaire en matière de commandement et de contrôle, qu'un comité administratif clarifie les notions d'imputabilité en matière de soutien logistique pour le cas où se produirait une bavure dans la conduite des opérations, et qu'un comité départage les notions de responsabilité en matière de relations avec la presse et de liberté d'expression des militaires, ceci afin d'accroître la transparence du système et par conséquent le caractère démocratique dans les hiérarchies de responsabilité.

Recommandation 20: Que les conclusions des comités d'études soient par la suite transformées en un processus d'imputabilité qui intègre mieux les fonctions décisionnelles de planification, d'évaluation et de gestion du MDN.

Nous reviendrons plus tard sur la question de la liberté d'expression des militaires. En matière d'imputabilité et de responsabilité, nous admettons que le MDN constitue un ministère particulier. Il n'a pas de public à servir, si ce n'est que le Canada, et les avis peuvent être très partagés sur ce qu'est l'intérêt national du Canada. Il a, comme tout autre ministère, l'obligation de rendre des comptes auprès

du Vérificateur général. On pourrait aussi conclure que le premier devoir du MDN est de bien traiter ses soldats, mais cette façon de voir reste trop circonstancielle et spécifique. Dans les organisations qui ne tendent pas à répondre aux exigences d'un public particulier, note le sous-ministre des études supérieures en Colombie-Britannique, Gary Mullins, «ce sont les conflits et les interactions combinées des valeurs entre les différents groupes internes qui déterminent la direction de l'organisation». L'éthique transformée en un processus d'évaluation constante est peut-être ici le seul arbitrage normal qui permettra aux uns et aux autres de devenir parfaitement conscients de leurs responsabilités. La conscience, comme l'a écrit le philosophe Martin Heidegger dans *L'être et l'étant*, est l'«éclaircie de l'être». Cette notion est fondamentale à l'intérieur d'un système démocratique.

3) Rapports officiers/soldats et minorités

En octobre 1979, le rapport officiers/soldats au sein des Forces armées canadiennes était de 19,2 pour cent. En 1996, il est de 19,5 pour cent si l'on exclut les 1 317 élèves-officiers pour obtenir des chiffres comparables, ou de 21,7 pour cent si on inclut les élèves-officiers (voir le tableau ci-dessous). Cette relative stabilité que beaucoup considèrent comme néfaste pour la tranche opérationnelle des Forces armées peut s'expliquer de diverses façons. Les Forces armées ont subi une décroissance considérable depuis 1980, la moyenne d'âge a augmenté, et il est plus simple de réduire la troupe que d'éliminer les officiers.

FORCES ARMÉES CANADIENNES (Force régulière)
RÉPARTITION DES OFFICIERS ET DES SOUS-OFFICIERS
AU 30 NOVEMBRE 1996
 (Par environnement et sexe)

	ENVIRONNEMENT	NB TOTAL	HOMMES	FEMMES	Femmes officiers
OFFICIERS 13 355	MER	2 506	2 200	306	12% (a)
	TERRE	4 770	4 394	376	8% (b)
	AIR	6 079	5 286	793	13% (c)
21,7%					Femmes sous-officiers
SOUS-OFFICIERS 48 188	MER	8 714	8 070	644	7%
	TERRE	22 790	21 382	1 408	6%
	AIR	16 684	13 802	2 882	17%
78,3%					
TOTAL		61 543	55 134	6 409	% des femmes
			(d)		10,4%

Source: DPIS 2-3, *Personnel Reports*, au 30 novembre 1996

(a) Dont 2 ayant rang de colonel et plus

(b) Dont 2 ayant rang de colonel et plus

(c) Dont 3 ayant rang de colonel et plus

(d) Deux personnes manquent ici aux statistiques fournies par le MDN.

Le Livre blanc de 1994 souhaite aussi réduire le rapport «combattants/gratte-papier», quoique l'expression vise plutôt le rapport entre les éléments opérationnels et le QGDN. Les objectifs d'ici à l'an 1999 est de maintenir à environ 60 000 les effectifs de la Force régulière et à environ 23 000 les effectifs de la Première réserve. Les rapports officiers/soldats souhaités par l'état-major pour l'année fiscale 1998/99 est de 1:4,2 pour l'ensemble des Forces canadiennes, mais de 1:7 pour la Marine et de 1:7,5 pour l'Armée de terre.

Dans l'ensemble, en dépit des efforts réalisés par le MDN, de nouveaux efforts s'imposent en matière de réduction des officiers par rapport aux militaires du rang. Pour prendre deux exemples extrêmes, aux États-Unis, puissance riche et souveraine, et en Belgique, petite puissance qui n'a pas à faire face aux servitudes de la géographie canadienne, les proportions officiers/troupe sont beaucoup mieux équilibrées. Ainsi aux États-Unis, il y a 16 pour cent d'officiers par rapport aux soldats inclus dans la Régulière; en Belgique, 13 % d'officiers; et aux Pays-Bas, 17,4 % d'officiers.

Recommandation 21: Que les hauts gradés des Forces canadiennes puissent être rémunérés comme des surnuméraires jusqu'à concurrence de 50 % de leur salaire, tout en étant aptes à toucher leur pension. Cette formule devrait accélérer le départ des hauts gradés, car ils continueront de toucher à peu près le même salaire qu'en travaillant à plein temps. Des modifications aux lois actuelles seront sans doute nécessaires pour réaliser de tels objectifs.

Par ailleurs, une comparaison de la répartition des officiers de carrière à 17 ans d'intervalle indique qu'il y a eu une légère progression des généraux à deux et trois étoiles, mais une nette diminution des généraux à une étoile. La restructuration récente des Forces armées a permis de diminuer le nombre de généraux à deux étoiles en supprimant les Quartiers généraux des différents services et une évolution importante a eu lieu quant au nombre des généraux du rang de brigadier général. En revanche, il y a eu une nette progression du nombre des officiers de rang inférieur, plus particulièrement en ce qui a trait aux gradés du rang de capitaine et de major. Cette situation est sans doute due au vieillissement de la population militaire, et à l'absence de recrutement au cours des dernières années, car il y a une nette diminution des effectifs aux deux premiers échelons de la hiérarchie. C'est sans doute à ce niveau que les efforts les plus immédiats devraient être faits. Nous ne sommes pas en mesure de faire des recommandations sur un sujet aussi délicat, car il s'agit pour la plupart de jeunes militaires en pleine carrière. Peut-être faudrait-il rattacher ce problème aux recommandations 13 à 16 que nous faisons plus haut.

Rang	Nb d'officiers en octobre 1979	Nb d'officiers en novembre 1996	Changements en chiffres absolus
GÉN	1	1	(0)
LGÉN	8	11	(+3)
MGÉN	20	25	(+5)
BGÉN	72	51	(-21)
COL	320	272	(-48)
LCOL	918	948	(+30)
MAJ	2 915	3 161	(+246)
CAPT	6 279	6 573	(+294)
LT	1 860	1 012	(-848)
2LT	2 722	504	(-2 218)

Source: Rapport FYFFE, *op. cit.*, et DPIS 2-3, *op. cit.*, 30 novembre 1996.

4) Les Forces armées et la société multiculturelle

Aux États-Unis, une progression remarquable a eu lieu dans l'enrôlement des femmes au sein des forces armées. En septembre 1995, 13,2 % des officiers étaient des femmes, et elles représentaient 12,6 % des militaires de rang. Elles représentent 22 pour cent des recrues de l'Armée et les responsables du personnel prévoient qu'en 1996, il y aura une femme d'enrôlée pour cinq soldats. Plus de 50 % des femmes recrutées ont moins que 26 ans, et moins de 50 % sont mariées comparativement à 66 % chez les hommes. En revanche, 41 % de femmes qui sont en service sont issues de groupes minoritaires. Les forces armées américaines représentent donc un important bassin de recrutement pour les femmes appartenant à des minorités. De plus, les diverses minorités visibles (les Noirs, les Hispaniques et autres minorités) représentent les pourcentages suivants dans les forces armées: Armée (39 %); U.S. Navy (31,3 %); U.S. Marines (30,1 %) et U.S. Air Force (22,8 %).

Au Canada, la diversité de la composition des FC n'est pas représentative du multiculturalisme canadien. Nous nous intéressons ici aux peuples autochtones qui constituent 3,2 pour cent de la population en âge d'être recruté, et aux minorités visibles qui forment un bassin d'environ 9,4 pour cent de la population recrutée. Dans l'ensemble selon un questionnaire administré au sein des Forces armées en 1995, 1,4 % des répondants se sont identifiés comme des personnes autochtones et 2,1 % comme appartenant à des minorités visibles. La plupart des répondants qui se sont identifiés aux peuples autochtones font partie de la Force régulière. La conclusion qui s'impose est que la représentation des peuples autochtones dans les FC est plus faible que leur représentation au sein de la communauté canadienne. En outre, le même phénomène s'applique aux autres minorités visibles. Leur représentation au sein du corps des officiers est cependant similaire au reste de la population des FC. Autrement dit, même si leur nombre est faible, il est réparti en grade de la même manière que pour les autres membres au sein de la hiérarchie militaire. L'argument de la sous-représentation vaut cependant aussi pour les femmes qui représentent, elles, un peu plus de 50 % de la population susceptible d'être recrutée.

En fait, il est difficile de prendre les États-Unis comme exemple, car les bassins de population sont difficilement comparables parce qu'ils ne sont pas aussi homogènes dans leur répartition. Par ailleurs, la grande majorité des peuples autochtones vit loin des grands centres urbains où le recrutement est le plus actif. Les FC forment aussi une société dont les valeurs ne conviennent pas à tout le monde, et une multitude d'autres facteurs socioculturels peuvent aussi être invoqués pour expliquer ces différences. Chose certaine, s'il est souhaitable que les FC reflètent la plus grande diversité culturelle possible, il est tout aussi requis de ne pas faire passer l'intérêt des minorités avant l'efficacité opérationnelle des Forces ou, si on le fait, il faut aussi admettre qu'il y a un coût énorme à supporter. Le même phénomène joue aux États-Unis et les mêmes remarques se font entendre.

Dans son rapport à titre de coprésident de la *Commission royale sur les peuples autochtones du Canada*, l'honorable René Dussault estime à un peu plus de 13 milliards de dollars la somme que tous les gouvernements ont dépensée en 1996 relativement aux autochtones. Cette somme pourrait passer à plus de 17 milliards annuellement dans 20 ans, du seul fait de la croissance démographique. C'est donc dire que les dépenses à ce titre dépassent largement le budget du MDN et que d'autres instances ministérielles sont aussi activement engagées dans la socialisation démocratique de ce pays. Il faut aussi être conscient que les FC peuvent difficilement jouer un rôle de «nation building» au Canada, étant donné les réticences des groupes privés et des syndicats qui s'opposeraient à toute politique d'édification d'infrastructures fondamentales (routes, ponts et chaussées, écoles et installations sanitaires, hôpitaux, etc.) dans le Grand

Nord. Les Canadian Rangers font évidemment partie de la légende canadienne en matière de surveillance des territoires du Grand Nord. Ces activités propres à la Réserve représentent certes une évolution importante dans l'histoire de ce pays, mais les autres minorités visibles sont tout aussi importantes. Dans l'état actuel des choses, nous ne disposons pas suffisamment d'informations pour faire des recommandations précises en la matière, si ce n'est que de suivre de près l'évolution de la situation et d'accorder une plus grande attention à ces questions.

5) Un système de justice militaire plus ouvert et transparent?

Quatre caractéristiques marquent le système de justice militaire au Canada. Les deux premières sont communes à la plupart des États démocratiques. En premier lieu, il s'agit de systèmes de justice parallèles aux systèmes de justice civile en matière de droit criminel ou civil. En second lieu, la plupart de ces systèmes sont singulièrement dépassés, surtout certaines *Ordonnances et Règlements royaux* applicables aux Forces canadiennes. La troisième caractéristique est leur caractère hybride, car la plupart des infractions criminelles de nature grave passent au civil ou au criminel (meurtre, assaut, voies de fait, agressions sexuelles), sauf en temps de guerre où les tribunaux militaires reprennent certaines prérogatives pour des raisons d'efficacité, de discipline et de sécurité des troupes. En dernier lieu, le fait que les militaires soient tout à la fois juges et parties, c'est-à-dire avocat de la couronne et de la défense, dans les causes dont ils sont saisis, les rend suspects aux yeux de la société civile. Nous ne pouvons ici couvrir tous ces aspects, par manque de temps et d'espace, mais aussi par respect pour le Groupe de travail de l'ex-juge en chef, Brian Dickson, chargé de revoir les fondements de la justice militaire. Les deux premiers points sont cependant importants par rapport à l'approche générale que nous avons développée dans ce texte: la place des Forces armées au sein d'une démocratie. Nous nous attardons donc sur les deux premières caractéristiques.

Le premier argument est sans doute celui qui est le plus intéressant. Aux États-Unis, la tendance générale est de laisser aux militaires le soin de régler le bon ordre et la discipline de leurs troupes selon leurs propres lois d'organisation interne nécessaires au maintien du moral et de la discipline, pourvu que ces lois restent compatibles avec le corpus juridique des autres lois du pays. En droit, c'est le principe de la «déférence» qui prévaut, où il est dans les habitudes de la Cour suprême de témoigner la plus grande confiance à un système dont la viabilité repose entièrement sur le jugement de ceux qui sont les véritables professionnels de la chose militaire. Au Canada, le jugement de la Cour suprême dans l'affaire qui opposa la Couronne au militaire Généreux (*Regina versus Généreux*) en février 1992 a confirmé deux choses. La première, c'est que les cours criminelles sont, d'une manière générale, inadéquates pour répondre aux besoins particuliers de la discipline, de l'efficacité et du moral des Forces militaires, d'où la nécessité du maintien de tribunaux séparés pour appliquer le Code de discipline militaire (Code of Service discipline). La seconde, c'est que la structure du système de justice militaire ne répond pas aux garanties prévues au terme du paragraphe 11(d) de la Charte canadienne sur les droits et libertés, à l'effet que tout jugement doit reposer sur le principe de tribunaux impartiaux et indépendants. En revanche l'article 11(f) de cette même Charte reconnaît le bien fondé d'un système de justice militaire séparé pour les Forces armées, sauf pour les cas où la peine risquée est l'incarcération pour une période de cinq ans et plus.

Les principales sources du droit militaire canadien sont donc la Constitution, la Charte canadienne des droits et libertés, la Loi sur la Défense nationale qui incorpore dans ses parties IV à IX le Code de discipline militaire, ainsi que tous les autres instruments juridiques auxquels il est soumis, tels la Loi canadienne sur les droits de la personne, le Code criminel du Canada ou encore la Loi sur le contrôle des stupéfiants. La rationalité du Code de discipline militaire est relativement simple: le maintien en tout temps de forces disciplinées, efficaces et soumises à l'État. Ainsi, une absence au travail peut être

considérée comme une désertion, et un acte d'insubordination comme un crime passible d'emprisonnement à vie. Le fait important à retenir est que le soldat ne doit en aucune manière mettre sa vie en danger ou celle des autres, ou encore recourir à la force physique s'il n'y est pas autorisé. Le soldat a une «responsabilité illimitée» vis-à-vis de l'État; la discipline est donc considérée comme un «complément indispensable» au leadership.

Le système disciplinaire doit donc «se fonder sur l'histoire et rester en contact avec les valeurs de la population civile», écrit R. A. McDonald, car «une force militaire indisciplinée est un plus grave danger pour le Canada que tout autre ennemi étranger». Aux États-Unis, le Code uniforme de justice militaire (Uniform Code of Military Justice) mis en place en 1950, a toujours été considéré comme un compromis entre ceux qui souhaitaient un plus grand degré de contrôle civil et ceux qui désiraient un plus grand contrôle en matière de commandement des forces. Au Canada, les choses ne sont pas différentes, mais le jugement de la Cour suprême dans l'affaire *R. v. Généreux*, ainsi que la Charte canadienne sur les droits et libertés ont singulièrement accéléré le processus de transformation de la justice militaire au Canada. Le Livre blanc de 1994 reconnaît la nécessité de modifier notre système de justice militaire et de l'harmoniser avec le reste du corpus des lois civiles et criminelles du pays. La peine de mort sera sans doute exclue du Code de discipline militaire, on étudie la possibilité de limiter les Procès militaires par voie sommaire à de simples constats ou sentences de nature administrative, c'est-à-dire à ce qui est essentiel au maintien de la discipline, les autres infractions sérieuses étant de toute façon jugées par des tribunaux criminels civils. En outre, le système militaire ne souhaite pas se départir du seul instrument de contrôle qui leur reste en matière disciplinaire, car il y va de l'avenir de ce système et de son efficacité. Le fait que tout militaire peut en appeler de son jugement auprès d'une cour d'appel, voire même auprès de la Cour suprême, constitue aux yeux des militaires, une garantie certaine de l'intégrité et de l'impartialité de leur système de justice militaire.

La deuxième caractéristique, commune à tous les systèmes occidentaux, est le caractère archaïque et dépassé de certaines dispositions des *Ordonnances et Règlements royaux*, plus particulièrement les clauses qui touchent à la liberté d'expression des militaires. Pour donner effet à la Loi sur la Défense nationale et afin d'en transposer ses effets sur un plan administratif, le gouverneur en conseil a le pouvoir de passer des règlements en ce qui a trait à l'organisation, à l'entraînement, à la discipline, à l'efficacité et à l'administration des Forces. Le ministre peut aussi formuler ou réclamer l'application de certains règlements, sujets à certaines limitations, sur les mêmes sujets, tout autant que le chef d'état-major. Ces dispositions sont importantes, car l'autorité et le pouvoir de commandement des officiers et des sous-officiers sont ceux définis dans les *Ordonnances et Règlements royaux*.

En matière de liberté d'expression, ce sont les alinéas c, d, e et j de l'article 19.36 qui nous préoccupent. Ainsi, le militaire ne peut exprimer son opinion sur tout sujet militaire à des personnes qui ne sont pas autorisées à l'entendre, ne peut s'exprimer publiquement sur tout sujet qui se rapporte à la chose militaire, ne peut s'adresser par écrit au public ou encore s'exprimer sur des sujets qui concernent d'autres départements ou le secteur des politiques publiques. En d'autres termes, on demande à nos militaires d'être des carpes, à moins qu'ils aient obtenu au préalable, en vertu de l'article 19.37 qui suit, l'autorisation de pouvoir s'exprimer du Chef d'état-major ou de son subordonné délégué. Ces règles moyenâgeuses doivent disparaître, car elles sont une insulte à l'intelligence publique. On ne peut logiquement demander au soldat d'être un soldat-citoyen, de se conformer à toutes les lois civiles et en même temps le priver des droits et libertés élémentaires de la démocratie. Nous reconnaissons certes que certaines dispositions de l'article 19.36 restent valables, tel le fait de ne pas s'exprimer sur le bien-fondé ou non des ordres et commandements supérieurs, à moins que sa conscience ne soit violée, ou encore le fait de ne pas divulguer des documents ou des politiques qui tombent sous le coup du secret. Ceci étant dit, il faut reconnaître que la liberté d'expression est conforme à l'éthique discursive, elle est nécessaire

aux transformations du système du bas vers le haut, et elle permet au sommet de la pyramide de ne pas être complètement coupée de la réalité.

Recommandation 22: Que soient revus, dans leur totalité, les *Ordonnances et Règlements royaux applicables aux Forces armées canadiennes*, en même temps que la réforme du système de la justice militaire canadienne.

En ce qui a trait au système de justice militaire, plusieurs options doivent être considérées dans une perspective plus démocratique d'ouverture et de transparence. Plusieurs propositions beaucoup plus importantes que les nôtres seront faites par le Groupe de travail Dickson. Mais avant d'examiner les options qui s'offrent aux Canadiens, un élément nous apparaît très clair: il faut dissocier les unes des autres les fonctions d'examen judiciaire, de défense, de poursuite, et d'enquête, conformément aux principes qui existent au sein de toutes les autres cours au Canada. Cette différenciation des fonctions est vitale en matière de responsabilité, d'autorité et de dissociation de la chaîne de commandement des mesures judiciaires.

Recommandation 23: Que dans le système de la justice militaire les fonctions de la poursuite, de la défense, de l'enquête et de l'examen judiciaire soient clairement séparées les unes des autres, tout comme c'est le cas dans les autres tribunaux civils ou criminels.

Nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer ici sur le bien-fondé ou non de retirer le Code de discipline militaire de la Loi sur la Défense nationale, pour en faire une loi séparée au Parlement. Nous laissons volontiers aux juristes la responsabilité de départager les pouvoirs du Parlement et de l'exécutif en cette matière. Quoi qu'il en soit, nous ne pensons pas que les réformes proposées soient ici suffisantes pour répondre aux besoins rapidement changeants d'une société démocratique. Beaucoup de doléances exprimées par les militaires tiennent à leur milieu de travail, à leur système de promotion, aux relations entre la Réserve et la Régulière, aux questions de leadership ou de leur bien-être social et de leur santé. Avant de discuter de ces questions, notons immédiatement trois options envisageables en ce qui a trait à la justice militaire.

La première est de conserver un système de justice militaire indépendant, comme c'est le cas actuellement, mais en modifiant le Code de discipline militaire pour l'adapter aux besoins de la société civile. Cette solution a déjà un caractère hybride puisque toutes les infractions criminelles graves passent déjà automatiquement devant les cours criminelles civiles. La seconde solution consisterait à tout faire passer au civil, même les cas d'espionnage qui, en 1950, ont été ajoutés au Code de discipline militaire, une catégorie inventée aux lendemains de l'affaire Gouzenko au Canada pour satisfaire les besoins de sécurité de tous et chacun au sein des trois services militaires. Les Forces armées pourraient alors se doter d'un simple code de déontologie, les infractions à ce code n'étant passibles que de sanctions administratives. Cette dernière solution serait sans doute la solution préférée par le démocrate le plus averti, mais ne répondrait pas sans doute pas aux exigences sévères de la nécessité militaire. En outre, s'il est vrai que le soldat-citoyen est un objectif à rechercher au sein d'une démocratie (un soldat éduqué, non coupé des réalités civiles, conscient de ses obligations envers l'efficacité opérationnelle de ses troupes et envers le gouvernement, et responsable de ses faits et gestes dans tous les sens du mot), il est tout aussi inutile de le transformer en civil, car l'uniforme, dans ces conditions, ne servirait plus qu'aux parades militaires. Nous mentionnons cette alternative, tout simplement par ce qu'il n'est pas exclu qu'on s'y résigne un jour, si les circonstances le permettent. C'est-à-dire quand «les hommes vivront d'amour», comme dans la chanson de Raymond Lévesque. Par ailleurs, l'évolution rapide du droit militaire provoquée par la Charte canadienne des droits et libertés a déjà amené des changements importants au sein des cours martiales et d'autres suivront sous peu.

Plus fondamentalement cependant, aucune de ces options ne répond aux exigences d'une plus grande ouverture et transparence du système militaire. La liberté d'expression est un point sur lequel nous ne reviendrons pas. En réalité, il existe un besoin urgent de revoir toutes les questions des droits et libertés des soldats, y inclus celles qui concernent leur carrière, leur promotion, leur famille et leurs obligations au sein d'une société sinon éclatée, du moins plurielle. Ces problèmes touchent aux questions de l'homosexualité, de l'équité d'emploi, de la place des femmes au sein des Forces armées et à une multitude d'autres sujets, telles les questions d'intimité et de «fraternisation». Certains veulent mettre les militaires à l'abri des problèmes sociaux, ce qui, à notre sens, finira par déboucher sur l'accroissement du fossé entre les sociétés civile et militaire.

Le seul mécanisme de résolution des conflits qui semble fonctionner relativement bien au sein d'autres démocraties est la présence d'un «ombudsman militaire» ou une «ombudspersonne». Et ceci constitue notre troisième option: une justice militaire soutenue par une partie neutre qui de par son caractère peut jouer un rôle de prévention et d'ouverture démocratique. Il est vrai que depuis 1950, il a eu une explosion d'organismes dotés de pouvoirs de médiation et de persuasion, fonctionnant sur la base de l'anonymat, et dont le rôle essentiel est de répondre aux plaintes du citoyen ou de groupes d'individus contre les abus judiciaires ou administratifs d'institutions, d'organisations ou d'États. Il existe aujourd'hui, aux États-Unis, des milliers d'«ombudspersonnes» dans les hôpitaux, les universités, les médias ou autres institutions. Plus de 40 pays ont des «ombudspersonnes», et leur nombre est en train de croître, sans doute pour des raisons liées à la nécessité d'interposer une partie neutre ou tierce entre les «gouvernés» et les «gouvernants», et pour faire observer, dans un climat de neutralité, le respect des lois et statuts d'un pays.

En 1723, le roi de Suède nomma un Chancelier de justice pour enquêter contre les abus des dignitaires royaux. En 1809, la Suède se dota d'une «ombudspersonne» à la justice; la Norvège suivit plus d'un siècle plus tard, mais ce pays fut sans doute le premier à se doter, en 1952, d'une «ombudspersonne» pour les militaires. On tenta de faire de cette «ombudspersonne» une extension du pouvoir exécutif ou du ministre, mais le Storting s'y opposa, et la personne responsable relève directement du parlement. La Norvège a même une «ombudspersonne» pour les objecteurs de conscience. Depuis 1956, la République fédérale d'Allemagne dispose aussi d'une «ombudspersonne» pour les forces de la Bundeswehr, et le poste est actuellement occupé par une femme, Mme Claire Marienfeld. Son titre exact est «The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces», titre défini dans l'article 45b de la Loi fondamentale du 19 mars 1956. La loi au sujet du Commissaire parlementaire fut promulguée le 27 juin 1957. Le 3 avril 1959, le premier Commissaire parlementaire allemand aux forces armées entra en fonction. Son rôle est de garantir les «droits fondamentaux» et d'assister le Bundestag dans l'exercice de son contrôle parlementaire. Dans un texte d'explication sur son rôle, Mme Marienfeld déclare que si le rôle du Commissaire parlementaire n'existait pas, il faudrait l'inventer. En Israël, ces fonctions sont remplies par une «ombudspersonne», mais à l'occasion l'Inspecteur général (State Comptroller) vient compléter ce rôle, tandis qu'une autre «ombudspersonne» est responsable de la ville de Jérusalem.

Le professeur Hill suggère que l'«ombudspersonne» peut être conçue comme un mécanisme cybernétique médiatisant les rapports entre les gouvernants et les gouvernés». Elle n'a pas de pouvoir de décision, elle ne peut donner des ordres de caractère administratif ou renverser une décision de nature administrative. Ses principaux instruments sont la médiation, la persuasion, la publicisation, les requêtes et les évaluations; dans l'ensemble, il s'agit d'une forme alternative de résolution des conflits (ADR - Alternative Dispute Resolution). D'une façon générale, le rôle d'une telle personne est de renforcer la qualité de l'administration et la confiance dans la capacité d'adaptation du système. Le statut d'une telle personne ne doit pas être perçu comme un instrument de contrôle supplémentaire dirigé contre la

bureaucratie. Au contraire, il faut considérer la chose sous un angle beaucoup plus positif, comme un élément ou un mécanisme destiné à encourager un dialogue constant, une forme d'adaptation sociale, un mode de diplomatie préventive contre les abus administratifs, et un processus de correction soutenu entre les objectifs d'une organisation et la manière de les atteindre, dans le respect des droits de la personne et la pratique d'une éthique transparente. En matière de liberté d'expression des militaires, c'est sans doute ici que l'«ombudspersonne» pourrait être d'un aide indispensable. Plus profondément, il faut reconnaître qu'une telle procédure n'a de sens, dans un contexte organisationnel, que s'il existe une forme de congruence entre les individus et la société à laquelle ils appartiennent, sur la base de la recherche de valeurs partagées. Créer une «ombudspersonne» n'a de sens que si le but est de mieux lier les sociétés civile et militaire, car tout autre finalité destinée à tenir les militaires à l'abri des soi-disant «perversions» civiles est vouée à l'échec. Encore ici, le but est de rapprocher les deux sociétés et non de les éloigner.

Recommandation 24: Que le gouvernement canadien établisse un poste de Commissaire parlementaire chargé de faire observer les droits et libertés fondamentales de la personne au sein des Forces armées canadiennes, afin de veiller à l'application des principes d'éthique dans le domaine du leadership, de la promotion des carrières, des services au personnel des Forces et à leur famille, ainsi que sur les relations de travail entre la Régulière et la Réserve.

5 - Une armée mieux intégrée à la nation?

Le soldat peut être placé dans l'horrible situation d'avoir à tuer ou d'être tué. De ce fait, il viole l'une des règles élémentaires de sa conscience: «tu ne tueras point». Cette obligation est une sérieuse entorse à son éthique de conviction, mais son éthique de la responsabilité est fixée par un bien supérieur: celui de défendre l'État. Le rôle des armées n'est donc pas de faire la guerre ou de la porter ailleurs, mais bel et bien d'exécuter la mission qui leur est confiée par l'État. Inversement, l'État n'a pas de conscience ou s'il en a une, elle est collective, elle lui est déléguée par la conscience primaire de premier degré des individus dont il doit assurer la protection. L'État démocratique est celui qui répond aux exigences de l'éthique discursive de la souveraineté populaire. Il peut donc souverainement décider d'être pacifique, de ne pas avoir de forces armées ou encore d'en avoir pour défendre ses intérêts ou pour exercer une diplomatie défensive proactive, comme en matière de maintien de la paix. Quelle que soit l'option politique choisie, la légitimité de l'État doit, dans un État démocratique, recouper tout à la fois les éléments intérieurs et extérieurs de sa politique.

Les lois sont l'expression de la société civile. C'est pour cette raison qu'on les change, qu'on les modifie et qu'on les adapte aux besoins de la société. La révolution anglaise sous Cromwell fut due au fait que Charles I voulut faire des «Articles de guerre» une extension des prérogatives royales, alors que l'Angleterre de l'époque était en temps de paix. Les choses ont depuis changé. La levée en masse des armées et les révolutions populaires ont fait du citoyen un serviteur de l'État. On naît canadien ou on prend la nationalité canadienne, si on immigré légalement au sein de ce pays? Cette notion d'appartenance obligatoire est régie par des lois et des statuts. Quel État veut aujourd'hui le Canada? Inévitablement, l'interrogation se déplace à un double niveau: que faire des armées accumulées pendant cinquante ans de Guerre froide et comment doit-on les intégrer à l'intérieur d'une société civile?

Nous avons déjà défini ci-dessus les deux options qui nous apparaissent les plus raisonnables. Ce sont ou bien celle d'une armée professionnelle qui doit combattre et s'insérer dans des structures de commandement alliées ou au sein de l'ONU, ou bien celle plus proche de la nation, définie par le concept de la Force totale où la Régulière et la Réserve travaillent en étroite coopération. Les deux formules coûtent chères, car la première nous oblige à suivre l'évolution de la technologie et à incorporer dans

l'infrastructure militaire les conséquences de ce que les stratèges appellent la RAM (révolution dans les affaires militaires). La seconde est aussi onéreuse mais différente, car elle met l'accent sur un plus vaste bassin de population, sur la formation de jeunes soldats qui peuvent apprendre leurs devoirs civils à travers toutes sortes d'opérations de recherche et de sauvetage, ou d'opérations d'aide au pouvoir civil, ou encore à l'étranger dans le cadre d'opérations militaires de faible intensité.

Dans le contexte plus vaste des relations civilo-militaires, le gouvernement devrait étudier la possibilité de ménager à la Réserve des occasions de coopération plus étroite entre les provinces et les Forces armées du Canada. L'objectif n'est pas ici de militariser des fonctions réservées à la police ou à d'autres corps chargés de faire respecter l'ordre, mais plutôt d'insérer les Forces armées dans des opérations civiles qui mettent à contribution leurs talents et leur expertise, soit avec des ministères fédéraux ou avec des ministères provinciaux. Comme le souligne le Dr George Lindsey, si la coopération interministérielle à Ottawa est paralysée du fait que chaque ministère veille jalousement sur ses prérogatives et que chacun refuse à l'autre la possibilité d'être taxé pour ses services, peut-être le gouvernement devrait-il se tourner vers les provinces, certaines étant peut-être plus ouvertes que d'autres à la coopération. Les domaines d'activités à exploiter ne manquent pas.

Chose certaine, une plus grande coopération interministérielle s'impose dans tous les domaines. Par exemple, à d'innombrables reprises, des propositions ont été faites en ce qui a trait à la souveraineté maritime du Canada. Cela a été le cas lors de l'examen de la politique de défense du Canada sous le gouvernement Trudeau en 1968 et plus récemment lors du rapport de Gordon F. Osbaldeston sur l'utilisation et la gestion des flottes maritimes du gouvernement fédéral. Il faudrait peut-être y réfléchir à nouveau et surtout penser aux innombrables services que le MDN peut rendre aux autres ministères. Les problèmes ne changent pas: tous les ministères frappent à la porte du MDN, mais personne n'est prêt à payer ou à partager la note.

Recommandation 25: Que les missions des trois services soient revues afin de mieux définir les véritables obligations canadiennes en matière de souveraineté, et que l'on mette fin aux fiefs ministériels en ce qui a trait aux responsabilités à partager en la matière.

Recommandation 26: Que le gouvernement étudie la possibilité d'une plus large coopération avec les gouvernements provinciaux qui souhaiteraient s'en prévaloir, plus particulièrement dans les secteurs d'activités où les talents des soldats et des officiers de la Réserve pourraient être mis à contribution.

En matière du maintien de la paix, le Canada doit aussi assumer des responsabilités mieux définies, afin d'éviter de mettre en danger la vie de ses soldats. Il est du devoir moral de donner à nos Forces armées les moyens de se protéger lorsqu'elles sont en mission à l'étranger. Il relève aussi de l'éthique de la responsabilité gouvernementale de ne pas envoyer nos soldats n'importe où, n'importe quand et dans n'importe quelle situation. Les notions de responsabilité et d'imputabilité devraient ici jouer plus clairement, d'une part, entre le MDN et le gouvernement dans son ensemble et, d'autre part, entre le ministre et le Parlement, dans le rapport annuel dont nous avons fait une recommandation. Il faut éviter la tentation d'envoyer nos forces à l'étranger, dans le but de ramener des prix Nobel de la paix au Canada. La responsabilité gouvernementale s'exerce envers le peuple et donc aussi envers nos soldats.

Enfin, si la démocratie triomphe un peu partout et que le danger du communisme est désormais remplacé par celui des régimes «globalitaires», les démocraties devraient être amenées à se demander un jour si l'existence de forces armées en temps de paix doit être considérée comme la règle ou comme une exception. D'autant que les démocraties se font rarement la guerre entre elles. Cette hypothèse nous

apparaît d'autant moins vraisemblable pour le Canada que ce pays dispose à peine des forces suffisantes pour assurer sa souveraineté. Entre-temps, les cinq priorités du gouvernement du Canada devraient être:

1. de redéfinir la mission de l'Armée de terre;
2. d'éduquer ses soldats;
3. de mieux les entraîner pour participer à des missions de reconstruction et d'édification de la paix;
4. de mieux les intégrer à la société civile, et
5. de développer un système d'éthique et de gestion qui engloberait:
 - o les fonctions d'imputabilité politique et d'imputabilité technique;
 - o les relations civiles et militaires;
 - o les systèmes de justice militaire et de justice civile
 - o les droits et libertés des soldats au sein de la société canadienne;
 - o les rapports entre les médias, le politique et le militaire.

Liste des Recommandations

Recommandation 1: Le Gouvernement devrait, dans un premier temps, définir la mission et le rôle de l'Armée de terre, ainsi que sa raison d'être et la place qu'elle occupe au sein de la société canadienne. D'autres recommandations découlant de cette proposition seront formulées ci-dessous.

Recommandation 2: Que chaque opération importante de maintien de la paix à laquelle participe le Canada soit dotée d'une structure de coordination interministérielle composée du Chef d'état-major et des deux sous-ministres de la Défense nationale et des Affaires extérieures, à laquelle seraient associés des représentants du Conseil privé, de l'Agence canadienne de développement international, du directeur général Élections Canada, de la Gendarmerie royale du Canada et d'autres ministères, s'ils sont concernés par une opération en cours.

Recommandation 3: Que soit créée une deuxième cellule de coordination de suivi, logée au sein du MDN, et qui engloberait au minimum les éléments représentatifs suivants: un représentant du ministère des Affaires étrangères, un représentant du bureau du Juge-avocat général ou de la Police militaire, un représentant de la direction des Affaires politiques du MDN, et un représentant de chacun des services militaires impliqués dans la mission. Cet organisme pourrait servir à la coordination d'une seule mission ou de plusieurs missions simultanées, si les circonstances le justifient, et fonctionner comme une cellule de crise durant le gros des opérations.

Recommandation 4: Nous insistons sur le maintien de la structure actuelle du MDN, tout en souhaitant certains aménagements en ce qui a trait aux rôles du Chef d'état-major et à la structure du commandement. D'autres recommandations suivent ci-dessous.

Recommandation 5: Qu'un court rapport du ministre soit soumis au Parlement en même temps que le Budget des dépenses de la Défense nationale. Le but de ce rapport annuel serait de préciser en quoi et comment les objectifs gouvernementaux peuvent être atteints, et en quoi et comment il devrait être possible de corriger à long terme des situations qui pourraient apparaître déficientes à court terme, ainsi qu'en quoi et comment ces objectifs ne peuvent être atteints, si cela est le cas.

Recommandation 6: Que la chaîne de commandement soit directe, claire et précise: les commandants opérationnels prennent leurs ordres du Chef d'état-major à travers le sous-chef

d'état-major, et non à travers les Commandants des commandements.

Recommandation 7: Que les structures de commandement par secteur régional soient amalgamées, sur la base d'un commandement interarmes, chacune des armes continuant d'être responsable du commandement de son ou de ses unités à l'intérieur de cette structure amalgamée. La responsabilité du commandement régional incomberait à l'élément dominant au sein du commandement régional.

Recommandation 8: Afin d'éviter le stress inacceptable au sein des familles des militaires, nous recommandons que la durée des missions à l'étranger de nos contingents militaires dans des opérations de paix soit réduite de 6 à 4 mois, tout comme le font d'ailleurs les Britanniques et les Français.

Recommandation 9: Quels que soient les choix que fera le gouvernement canadien en matière d'équipement, il devrait tout mettre en œuvre pour conserver une capacité de spécialisation minimum dans le domaine particulier des sous-mariniers.

Recommandation 10: Que le gouvernement du Canada se prononce sur la mission de l'Armée de terre en définissant ses fonctions comme essentiellement celle de garantir, au pays, la souveraineté et l'intégrité du territoire et d'assister le pouvoir civil, et à l'étranger, celle de participer à des missions de maintien de la paix ou d'assistance humanitaire, dans le contexte d'un environnement de conflit de faible intensité, ou de moyenne intensité si notre armée est bien équipée et appuyée par des alliés sûrs qui puissent lui fournir une couverture aérienne et éventuellement une protection rapprochée.

Recommandation 11: Que le concept de la Force totale soit conservé, mais qu'il soit revu en fonction des exigences de nos soldats en matière d'éducation et d'une meilleure intégration des profils de carrière au sein des Forces armées. Ces profils de carrière doivent être plus conformes aux besoins du soldat-citoyen et aux véritables besoins de gestion et d'administration au sein des Forces armées.

Recommandation 12: Que les besoins de l'armée en équipement blindé soient essentiellement axés sur la mobilité tactique, grâce à des transporteurs de troupes blindés chenillés ou montés sur roues, mais dotés de canons plus ou moins lourds ou encore munis de pièces d'artillerie, qui leur garantissent sécurité et protection dans le cadre de leurs missions de paix.

Recommandation 13: Que le temps de formation des élèves officiers dans les collèges militaires soient réduits de 4 à 3 ans, les autorités devant se mettre d'accord sur l'octroi de cours équivalents dans les universités civiles pouvant aller jusqu'à 35 ou 40 pour cent du contenu de leur formation.

Recommandation 14: Que l'état-major se penche sur l'élaboration de programmes pluridisciplinaires pour ses officiers et qu'un programme d'équivalence soit accepté pour les cours pris par des officiers dans des universités civiles.

Recommandation 15: Que de nouvelles fonctions militaires de gestion et d'administration soient créées dans les Forces afin de préparer les officiers supérieurs aux hautes fonctions administratives qui les attendent au sein du QGDN.

Recommandation 16: Qu'une plus grande attention soit accordée aux programmes de formation d'officiers de la Réserve et de la Régulière afin que ceux-ci puissent mieux s'intégrer au sein d'opérations civilo-militaires lors de missions de paix à l'étranger.

Recommandation 17: Qu'un Forum de haut savoir soit créé afin d'accueillir de hauts fonctionnaires civils et militaires sur les questions des relations civilo-militaires au sein des démocraties naissantes ou en voie de transition démocratique, ainsi qu'au sein des démocraties occidentales.

Recommandation 18: Que soient regroupés en un seul endroit, le Centre Lester B. Pearson de Cornwallis, le Collège des Forces canadiennes à Toronto, ainsi que le Forum de haut savoir sur les relations civilo-militaires dont nous avons proposé la création sous la recommandation 16. Cette situation permettrait d'économiser des sous et d'assurer une plus grande synergie entre les différentes ressources intellectuelles de ce pays, afin de mieux encadrer la formation des militaires canadiens. Ces ressources devraient être regroupées de préférence sous l'égide du CMR de Kingston.

Recommandation 19: Qu'un comité clarifie les notions d'imputabilité militaire en matière de commandement et de contrôle, qu'un comité administratif clarifie les notions d'imputabilité en matière de soutien logistique pour le cas où se produirait une bavure dans la conduite des opérations, et qu'un comité départage les notions de responsabilité en matière de relations avec la presse et de liberté d'expression des militaires, ceci afin d'accroître la transparence du système et par conséquent le caractère démocratique dans les hiérarchies des responsabilités.

Recommandation 20: Que les conclusions des comités d'études soient par la suite transformées en un processus d'imputabilité qui intègre mieux les fonctions décisionnelles de planification, d'évaluation et de gestion du MDN.

Recommandation 21: Que les hauts gradés des Forces canadiennes puissent être rémunérés comme des surnuméraires jusqu'à concurrence de 50 % de leur salaire, tout en étant aptes à toucher leur pension. Cette formule devrait accélérer le départ des hauts gradés, car ils continueront de toucher à peu près le même salaire qu'en travaillant à plein temps. Des modifications aux lois actuelles seront sans doute nécessaires pour réaliser de tels objectifs.

Recommandation 22: Que soient revus, dans leur totalité, les *Ordonnances et Règlements royaux* applicables aux Forces armées canadiennes, en même temps que la réforme du système de la justice militaire canadienne.

Recommandation 23: Que dans le système de la justice militaire les fonctions de la poursuite, de la défense, de l'enquête et de l'examen judiciaire soient clairement séparées les unes des autres, tout comme c'est le cas dans les autres tribunaux civils ou criminels.

Recommandation 24: Que le gouvernement canadien établisse un poste de Commissaire parlementaire chargé de faire observer les droits et libertés fondamentales de la personne au sein des Forces armées canadiennes, afin de veiller à l'application des principes d'éthique dans le domaine du leadership, de la promotion des carrières, des services au personnel des Forces et à leur famille, ainsi que sur les relations de travail entre la Régulière et la Réserve.

Recommandation 25: Que les missions des trois services soient revues afin de mieux définir les véritables obligations canadiennes en matière de souveraineté, et que l'on mette fin aux fiefs ministériels en ce qui a trait aux responsabilités à partager en la matière.

Recommandation 26: Que le gouvernement étudie la possibilité d'une plus large coopération avec les gouvernements provinciaux qui souhaiteraient s'en prévaloir, plus particulièrement dans les secteurs d'activités où les talents des soldats et des officiers de la Réserve pourraient être mis à contribution.

[[Précédant](#) | [Table des Matières](#)]